

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Piia Reku

**OMAISUUDENSUOJAN JA YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN
VÄLINEN SUHDE**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2017

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

REKU, PIIA: Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välinen suhde

Pro gradu -tutkielma, XV + 96 s.

Julkisoikeus

Marraskuu 2017

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksessa selvitetään kahden Suomen perustuslaissa (PL, 731/1999) turvatus säännöksen, omaisuudensuojan (PL 15 §) ja ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) keskinäistä suhdetta ja tulkintavaikutusta toisiinsa. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan usein jännitteiseksi määritellyssä suhteessa esiintyviä kollisio- ja konkurrenssitilanteita niin lakia säädettäessä kuin sovellettaessa. Suhteen määrittelyyn liittyy mahdollisimman objektiivisin ja johdonmukaisin perustein tehty omaisuudensuojanäkökohtien ja ympäristöarvojen suojaamisen välinen punninta. Punnintaan liittyvä yhdenvertaisuusvaatimuksen (PL 6 §) toteutumisen ja tasa-arvon aktualisoitumisen tutkiminen on tämän tutkimuksen osatehtävä.

Perusoikeusjärjestelmän jatkuva muutostila myötäilee yhteiskunnassa tapahtuvia muutoksia järjestelmän eläessä ja jouduttaessa sen myötä. Tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena on omaisuudensuojan muuttunut asema hallitsevasta perusoikeussäännöksestä muiden perusoikeuksien joukkoon asettuvaksi tasavertaiseksi säännökseksi. Muutokseen ovat vaikuttaneet niin perusoikeusjärjestelmän uudistaminen ja kansainvälisoikeudellinen kehitys kuin ympäristöarvojen heijastuminen yleisemminkin koko suomalaiseen oikeusjärjestelmään; ekologistuminen on kaikkialla ja kaiken aikaa. Tämä on synnyttänyt myös uudenlaisia omistamisen käsitteitä vihreästä omistamisesta ekologisoituun omistamiseen.

Tutkimuksen metodologinen perusta on oikeusdogmaattinen keskittyen voimassa olevan oikeuden sisältöön. Tärkeimpänä lähdemateriaalina ovat lainsäädäntöaineisto, lain esityöt, lainsoveltamiskäytäntö sekä aiheeseen liittyvä oikeuskirjallisuus, artikkelit ja tutkimushankkeet. Kansallisia ratkaisukäytäntöjä sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoja läpikäymällä tutkimus selvittää perusoikeusuudistuksen jälkeistä omaisuudensuojan muuttunutta tulkintaa suhteessa ympäristöperusoikeuteen tämän päivän kontekstissa. Kansainvälisistä toimijoista huomioidaan erityisesti tutkittavana oleviin säännöksiin liittyvät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökset Suomen osalta.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	II
SISÄLLYS	III
LÄHTEET	V
LYHENTEET	XIV
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen	1
1.2 Tutkimustehtävä	2
1.3 Tutkimuksen eteneminen	5
2 YLEISET OPIT OMAISUUDENSUOJAN JA YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN TULKINTAYMPÄRISTÖSSÄ	7
2.1 Suomen perusoikeusjärjestelmä ja perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän yleiset opit	7
2.2 Perusoikeuksien välinen punninta	12
2.3 Perusoikeuskonkurrenssioppi	16
2.4 Omaisuudensuoja perusoikeutena	18
2.4.1 Omaisuudensuojan sisältö perustuslaissa	18
2.4.2 Tapaus KKO 2004:26	21
2.5 Ympäristöperusoikeussäännös	24
2.5.1 Ympäristöoikeudellisen ajattelun kehitys ja ympäristöoikeus oikeudenalana	24
2.5.2 Ympäristöperusoikeuden sisältö perustuslaissa	30
2.5.3 Ympäristöperusoikeuden toteutuminen käytännössä	34
3 OMAISUUDENSUOJAN JA YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN VÄLISET PUNNINTATILANTEET KANSALLISESSA OIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ	37
3.1 Kaivoslaki	37
3.2 Kalastusrajoitukset	43
3.2.1 Kalastusrajoitusten vaikutus omaisuudensuojaan ja ympäristövastuun toteuttamiseen	43
3.2.2 Tenojoen kalastussopimus	49
3.3 Turvetuotanto	54
3.4 Talousjätevesien käsittely	61
3.5 Kokoavia päätelmiä kansallisista punnintatilanteista	67
4 KANSAINVÄLINEN IHMISOIKEUSJÄRJESTELMÄ PUNNINNAN OSALTA	69
4.1 Kansainvälinen ihmisoikeusjärjestelmä viitekehyksenä	69
4.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omaisuudensuojaa ja ympäristöä koskevat ratkaisut Suomen osalta	70
4.3 EU:n perusoikeuskirja	80
4.4 Kansainvälisen ja kansallisen valvonnan keskinäinen suhde	81

5 LOPUKSI	84
5.1 Uusi omistamisen käsite	84
5.2 Tulevaisuuden haasteellinen tulkintaympäristö	87
5.3 Johtopäätökset.....	91

LÄHTEET

Kirjallisuus

Airaksinen, Jussi: Ympäristönsuojelulain 13 §:n mukainen sijoituspaikkaeste turvetuotannolle. Ympäristöjuridiikka 4/2015, s. 54–87. (*Airaksinen 2015a*)

Airaksinen, Jussi: Petolinnun pesäpuun ympäristön rauhoittaminen turvetuotannon ympäristöluvan yhteydessä – KHO 2015:3. Lakimies 5/2015, s. 720–726. (*Airaksinen 2015b*)

Belinskij, Antti - Paloniitty, Tiina - Soininen, Niko: Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. Lakimies 5/2015, s. 613–633.

Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Kuusiniemi, Kari - Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 3. p. 2014. E-kirja.

Forss, Matias: Kaivoslaki ja ympäristöoikeudellinen päätöksenteko. Ympäristöjuridiikka 4/2011, s. 33–74.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet, s. 30–59. 2. uud. p. Helsinki 2011.

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. 3. uud. p. Helsinki 2009.

Husa, Jaakko: KKO 2004:26. Rakennussuojelu - Omaisuuden suoja - Perustuslain etusija - Perustuslaki. Kompastuiko korkein oikeus perustuslain 106 §:ään? Defensor Legis 3/2004, s. 532–545.

Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeuden luonne, yleiset opit ja poikkeuslaki-instituutio - suuntaviivoja uudelle systematiikalle? Lakimies 2/2007, s. 183–207.

Karhu, Juha - Määttä, Tapio: Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimizeetti. Teoksessa Rannikko, Pertti - Määttä, Tapio (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti, s. 59–83. Tampere 2010.

Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Helsinki 2003.

Kultalahti, Jukka: Omaisuuden suoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.

Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004.

Kumpula, Anne: Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa, 2006. Selvitys kaivoslakityöryhmälle 2005–2008. Luettavissa osoitteessa [http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD57C22571C4003B68C0/\\$file/Anne%20Kumpula_kaivoslausunto.pdf](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD57C22571C4003B68C0/$file/Anne%20Kumpula_kaivoslausunto.pdf) (viitattu 31.7.2017).

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista. Teoksessa Lämsineva, Pekka - Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja, s. 65–84. Turku 1998.

Kuusiniemi, Kari: Perusoikeudet ja ympäristö. Teoksessa Kuusiniemi, Kari - Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus, s. 207–236. 2. uud. p. Helsinki 2013.

Laaksonen, Kalevi: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Jyväskylä 1998.

Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.

Lavapuro, Juha: Ihmisoikeuskulttuurin murrokset? Eräitä kvantitatiivisia havaintoja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä tapahtuneista muutoksista v. 1976–2010. Teoksessa Hoffrén, Mia - Hyttinen, Tatu - Weckström, Katja - Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta, s. 357–368. Porvoo 2011.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.

Länsineva, Pekka: Malminetsinnän ja kaivostoiminnan suhde maanomistajien ja muiden haitankärsijöiden perusoikeussuojaan, 2006. Selvitys kaivoslakityöryhmälle 2005–2008. Luettavissa osoitteessa [http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/All/2C274CB212D5E645C225716A002F19E5/\\$file/L%C3%A4nsineva%20omaisuudensuoja%2006.pdf](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/All/2C274CB212D5E645C225716A002F19E5/$file/L%C3%A4nsineva%20omaisuudensuoja%2006.pdf) (viitattu 30.7.2017).

Länsineva, Pekka: Perusoikeusliike. Teoksessa Hoffrén, Mia - Hyttinen, Tatu - Weckström, Katja - Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta, s. 339–355. Porvoo 2011. (*Länsineva 2011a*)

Länsineva, Pekka: Omaisuuden suoja (15 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet, s. 549–604. 2. uud. p. Helsinki 2011. (*Länsineva 2011b*)

Länsineva, Pekka: Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistushanke ja perusoikeuskysymykset. Selvitys ympäristöministeriölle. 2012. Luettavissa osoitteessa http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Ymparistonsuojelulain_uudistaminen (viitattu 11.7.2017).

Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 220. Helsinki 1999.

Määttä, Tapio: Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: Kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 263–326. Jyväskylä 2001.

Määttä, Tapio: Oikeudellisen ympäristöstrategian mahdollisuudet ja rajat. Teoksessa Lehtinen, Ari - Rannikko, Pertti (toim.): Oikeudenmukaisuus ja ympäristö, s. 107–129. Tampere 2003.

Neuvonen, Riku - Rautiainen, Pauli: Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 6/2013, s. 1011–1031.

Neuvonen, Riku - Rautiainen, Pauli: Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 2/2015, s. 222–248.

Ojanen, Tuomas: KKO 2004:26. Rakennussuojelu. Perustuslaki. Omaisuuden suoja. Perustuslain etusija. Lakimies 5/2004, s. 911–928.

Oksanen, Markku - Kumpula, Anne: Lainsäädäntö, omistaminen ja ympäristönsuojelu. Poliitikka 47:1, s. 54–65. 2005.

Pellonpää, Matti - Gullans, Monica - Pölönen, Pasi - Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uud. p. Helsinki 2012.

Pöyhönen, Juha: Uusi varallisuus oikeus. Helsinki 2003.

Rautiainen, Pauli: Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 2013:3, s. 261–283. 2013.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2. uud. p. Hämeenlinna 2011.

Suomen Luonto -lehti No 3, 1970.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

Vihervuori, Pekka: Hallitusmuodon 14 a § ja horisontaalisuhteet. Teoksessa Lämsineva, Pekka - Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja, s. 237–253. Turku, 1998.

Viljanen, Jukka - Heiskanen, Heta - Raskulla, Siina - Koivurova, Timo - Heinämäki, Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti 2014. (*Viljanen ym. 2014*)

Viljanen, Jukka - Heiskanen, Heta - Raskulla, Siina: Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 86–109. (*Viljanen ym. 2016*)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996, s. 788–815.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus, s. 25–37. Uusikaupunki 2002.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet, s. 139–170. 2. uud. p. Helsinki 2011.

Virallislähteet

Valtiopäiväasiakirjat

HE 132/2015 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

KHO:n lausunto 23.1.2014 Dnro H 488/13 hallituksen esityksestä 192/2014 vp maa- ja metsätalousministeriölle.

KHO:n lausunto 10.10.2017 Dnro H 464/17 hallituksen esitysluonnoksesta 5.9.2017 ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

Oikeusministeriön lausunto 17.6.2014 Dnro 107/43/2014 hallituksen esityksestä Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Oikeusministeriön lausunto 23.11.2015 Dnro 168/43/2015 hallituksen esityksestä Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Oikeusministeriön lausunto 8.2.2016 hallituksen esityksestä Eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2015 vp).

PeVL 7/1978 vp - HE 243/1976 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä sekä kalastamista pohjoisella vesialueella koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 5/1981 vp - HE 214/1980 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle kalastuslainsäädännön uudistamisesta.

PeVL 12/1982 vp - HE 16/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 16/1982 vp - HE 105/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 6/1983 vp - HE 45/1983 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 13/1989 vp - HE 53/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 2/1990 vp - HE 22/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 30/1993 vp - HE 179/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta.

PeVL 8/1996 vp - LA 4/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakialoitteesta laiksi kalastuslain muuttamisesta.

PeVL 21/1996 vp - HE 79/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 27/1997 vp - HE 143/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta.

PeVL 38/1998 vp - HE 101/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 47/1998 vp - HE 185/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle kulttuuriomaisuuden luvattoman tuonnin, viennin ja omistusoikeuden siirron kieltämiseksi ja ehkäisemiseksi tehdyn yleissopimuksen ja varastetuista tai laittomasti maasta viedyistä kulttuuriesineistä tehdyn Unidroit'n yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 11/1999 vp - HE 84/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 5/2000 vp - HE 195/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle maa-aineslain muuttamiseksi.

PeVL 49/2002 vp - HE 163/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta.

PeVL 50/2002 vp - HE 105/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kalastuslain 11 §:n muuttamisesta.

PeVL 15/2003 vp - HE 76/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.

PeVL 41/2006 vp - HE 192/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 23/2009 vp - HE 100/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

PeVL 6/2010 vp - HE 101/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemiseksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

PeVL 14/2010 vp - HE 264/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta.

PeVL 20/2010 vp - HE 29/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle kalastuslain muuttamisesta.

PeVL 32/2010 vp - HE 273/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 40/2010 vp - HE 88/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle kilpailulaiksi.

PeVL 44/2010 vp - HE 179/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta.

PeVL 58/2010 vp - HE 199/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 8/2012 vp - HE 135/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta.

PeVL 24/2012 vp - HE 104/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 1/2013 vp - HE 130/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle eläintautilaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 10/2014 vp - HE 214/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 58/2014 vp - HE 192/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 44/2016 vp - HE 103/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 45/2016 vp - HE 128/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

PeVL 5/2017 vp - HE 239/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta.

PeVL 29/2017 vp - HE 43/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.

PeVM 25/1994 vp - HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp - HE 1/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

VaVL 2/1994 vp - HE 309/1993 vp. Valtiovarainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

YmVM 8/1996 vp - HE 79/1996 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

YmVM 1/2010 vp - HE 100/2009 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

YmVM 18/2010 vp - HE 179/2010 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta.

YmVM 3/2014 vp - HE 214/2013 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Muut virallislähteet

KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1992.

LaVO 2/1993. Perusoikeustyöryhmä 1992 mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö: Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken.

Oikeuskäytäntö

Eduskunnan oikeusasiamies

EOA 2822/4/10 (16.8.2012)

Korkein oikeus

KKO 2004:26

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1997:94

KHO 1997:143

KHO 2002:86

KHO 2004:76

KHO 2005:27

KHO 2007:74

KHO 2008:10

KHO 2010:32

KHO 2013:163

KHO 2014:57

KHO 2015:3

Kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisut

Alatulkkila ym. v. Suomi (28.7.2005)

Bruncrona v. Suomi (16.11.2004)

Budayeva ym. v. Venäjä (20.3.2008)

Chassagnou ym. v. Ranska (29.4.1999)

Eskelinen ym. v. Suomi (21.10.1994)

Fredin v. Ruotsi (18.2.1991)

Guerra ym. v. Italia (19.2.1998)

Hatton v. Yhdistynyt kuningaskunta (8.7.2003)

Herrmann v. Saksa (26.6.2012)

Huoltoasema Matti Eurénoy ja muut v. Suomi (19.1.2010)

Jokela v. Suomi (21.5.2002)

L.C.B. v. Yhdistynyt kuningaskunta (9.6.1998)

López Ostra v. Espanja (9.12.1994)

Länsman I (26.10.1994)

Länsman II (22.11.1996)

Länsman III (17.3.2005)

Matos e Silva, Lda., ym. v. Portugali (16.9.1996)

Ominayak v. Kanada (26.3.1990)

Opuz v. Turkki (9.6.2009)

O. Sara et. al. v. Suomi (9.7.1991)

Porsanger ja muut v. Suomi (17.1.1996)

Posti ja Rahko v. Suomi (24.9.2002)

Powell ja Rayner v. Yhdistynyt kuningaskunta (21.2.1990)

Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta (7.7.1989)

Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi (23.9.1982)

Stark ym. v. Suomi (9.10.2007)

Taivalaho v. Suomi (12.12.2006)

Tauira ja 18 muuta v. Ranska (4.12.1995)

Uuhiniemi ym. v. Suomi (10.10.1994)

Öneryildiz v. Turkki (30.11.2004)

LYHENTEET

Dnro	diaarinumero
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HE	hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto (17.7.1919/94)
JäteL	jätelaki (17.6.2011/646)
KAILA	kaivoslakityöryhmä
KaivosL	kaivoslaki (10.6.2011/621)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteamietintö
LA	lakialoite
LaVO	oikeusministeriön lainvalmisteluosasto
LSL	luonnonsuojelulaki (20.12.1996/1096)
PeVL	eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
SopS	sopimussarja
VaVL	eduskunnan valtiovarainvaliokunnan lausunto
VL	vesilaki (27.5.2011/587)
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YmVM	eduskunnan ympäristövaliokunnan mietintö

YSL	ympäristönsuojelulaki (27.6.2014/527)
ään.	äänestys

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Onpa hienoa että kenenkään ei tarvitse odottaa hetkeäkään voidakseen alkaa tehdä maailmasta parempaa. — Anne Frank¹

Vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille. Suomen perustuslain ympäristövastuusäännös ei täten rakennu yksilöllisten tai kollektiivisten oikeuksien turvaamisen ajatukselle, vaan asettaa vastuun luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluvan aivan kaikille. Säännökseen kiinnittyvät ympäristönsuojelulliset näkökohdat heijastuvat läpäisyperiaatteen mukaisesti myös muihin perusoikeuksiin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä Suomen perustuslakiin (PL, 731/1999) lisätty 20 § eli niin kutsuttu ympäristöperusoikeus ei pyri turvaamaan ympäristöä ainoastaan tällä hetkellä eläville, vaan myös tuleville sukupolville. Perusoikeussäännökseksi sanamuoto ei ole tyypillinen, sillä se on muotoiltu ennemminkin velvollisuudeksi kuin oikeudeksi. Säännöksen toinen momentti asettaa julkiselle vallalle terveellisen ympäristön turvaamisvelvoitteen sekä vaikutusmahdollisuuden elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöperusoikeussäännös on suhteellisen nuori tulokas suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä. Siihen verrattuna toisella tässä tutkimuksessa esillä olevalla perusoikeussäännöksellä, omaisuudensuojalla, on pitkä ja hallitseva asema suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä. Omaisuudensuojasta säännellään perustuslain 15 §:ssä ja sen ensimmäisen momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Toinen momentti sisältää sääntelyn koskien omaisuuden pakkolunastustilannetta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. 1800-luvun loppupuolelta asti Suomessa oli vallalla niin sanottu saavutettujen oikeuksien suoja, joka takasi yksityisoikeudellisille varallisuuseduille perustuslaillista suojaa. Lainsäätäjällä oli tällöin mahdollisuus rajoittaa tai kumota tällaisia oikeuksia ainoastaan perustuslain muuttamisesta säädettyssä järjestyksessä. Omaisuudensuojan hallitseva asema suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä jatkui pitkään, mutta muuttui oleellisesti vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen myötä. Uudistuksen jälkeen omaisuudensuoja nähdään tänä päivänä yhtenä perusoikeutena muiden perusoikeuksien joukossa ilman erityisasemaa.

¹ "How wonderful it is that no one has to wait, but can start right now to gradually change the world" Frank, Anne: Give! Novelli 26.3.1944.

Perusoikeussäännökset voivat olla ristiriidassa keskenään ja ne saattavat saada eräänlaisia kilpailevia tulkintavaikutuksia; esimerkiksi toisen henkilön sananvapaus voi loukata toisen henkilön yksityiselämän suojaa. Tässä tutkimuksessa keskitytään useasti jännitteiseksi suhteeksi koettuun omaisuudensuojanäkökohtien sekä ympäristötavoitteiden suojaamisen välisen yhteyden tarkasteluun. Vastakkaisuutta koskien asetelma ei ole yksinkertainen, sillä perusoikeussäännökset eivät välttämättä ole yhteen sopimattomia tai ristiriitaisessa suhteessa keskenään. Suhteen määrittelyyn liittyykin mahdollisimman objektiivisin ja johdonmukaisin perustein tehty perusoikeuksien välinen punninta, jonka tulee noudattaa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen toteutumista. Perusoikeusnäkökulmasta tämän tutkimuksen rungon voi nähdä muodostuvan omaisuudensuojan, ympäristöperusoikeuden ja yhdenvertaisuuden välisestä eräänlaisesta kolmiomuodostelmasta. Koska yhdenvertaisuudella ja tasa-arvolla on hyvin keskeinen asema suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä, myös sen toteutuminen on tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena.

1.2 Tutkimustehtävä

Tämä tutkimuksen tarkoituksena ei ole tarkastella ainoastaan kahden perusoikeussäännöksen, omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeussäännöksen sisältöä, vaan erityisesti niiden tulkintavaikutusta ja suhdetta keskenään. Viimeaikaisten lainvalmisteluhankkeiden kautta tutkimuksessa tarkastellaan nykyistä valtiosääntöoikeudellista tulkintaa omaisuudensuojan (PL 15 §) ja ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) vaatimuksista luonnonvarojen käytölle ja ympäristönsuojelua koskevalle lainsäädännölle. Suhde, oli se sitten jännitteinen tai samaan suuntaan tähtäävä, tulee parhaiten esiin selvittäessä sitä konkreettisten esimerkkien kautta. Ajankohtaisina lainsäädäntöhankkeina tutkimuksessa tarkastellaan kalastusrajoituksia, turvetuotantoa sekä talousjätevesien käsittelyä. Tutkimusaihe aukeaa parhaiten lainvalmistelun ja kotimaisen tutkimuksen kautta, sillä lainsoveltamiskäytäntöä aiheesta on tähän mennessä kertynyt suhteellisen vähän eikä sitä kautta juurikaan saada tulkinta-apua. Varhaisemmasta lainsäädännöstä tarkastelun kohteena on vuonna 2011 voimaan astunut kaivoslaki (621/2011) ja sitä koskeva valmisteluaineisto. Kyseinen laki on merkittävä erityisesti ympäristöoikeudellisen päätöksenteon kannalta, sillä sen voi nähdä ilmentävän ympäristöoikeuden järjestelmän konkreettista muutosta kansallisessa oikeusjärjestelmässä. Tutkimuksessa käsitellään myös yleisemmällä tasolla perusoikeusjärjestelmää omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden osalta sekä perusoikeuspunnintateoriaa. Mukana on lisäksi kansainvälinen sääntelytaho, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkasteleminen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamien ratkaisujen läpikäyminen.

Tutkimuksen keskeiset tutkimuskysymykset tiivistyvät pohdintaan ja vastausten löytämiseen seuraaviin kysymyksiin:

- miten omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden väliset kollisiot tunnistetaan lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä?
- kuinka yhteiskunnan arvomaailman ekologisoituminen on heijastunut omaisuudenkäytön ja ympäristösääntelyn painotuksiin perusoikeuspunnintakäytännössä?

Tutkimuksen kokoavana teemana on yhteiskunnallisen arvomaailman suunnanmuutos kohti ekologisoitumista ja ympäristöaspektin vahvistumista, sekä tämän muutoksen heijastusvaikutus omaisuudensuojaa ja ympäristöä koskevien perusoikeuksien välisessä punninnassa. Läpi tutkimuksen työtä ohjaa kysymys, miten omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden väliset kollisiot identifioidaan lainsäädännössä ja –tulkinnassa? Keskeiseksi osaksi tätä kysymystä ja mukana kulkevaksi tutkimuksen osatehtäväksi nousee lisäksi perustuslain 6 §:ssä määritellyn yhdenvertaisuuden toteutumisen analysointi. Tarkastelussa ovat myös perus- ja ihmisoikeuksien yleiset opit, jotka osaltaan ohjaavat tämän tutkimuksen oikeudellista argumentointia. Yleisistä opeista perusoikeuksien heikennyskielto-oppi asettaa periaatteellisen tason muun muassa taloudellisten resurssien kohdistamiseen ympäristöasioita käsiteltäessä. Mielenkiintoisesta asetelmasta huolimatta, tämä tutkimus sivuaa vain pintapuolisesti sen pohtimista, miten niukkojen taloudellisten resurssien puitteissa julkisen vallan toimenpiteet kestävän kehityksen periaatteen ja tulevien sukupolvien suojaamiseksi ovat mahdollisia. Perusoikeuksien heikennyskiellon laajempi arviointi taloudellisten resurssien osalta ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin, sillä julkistaloutta ja poliittista toimintaa sisältämänä tämä kysymyksenasettelu vaatisi oman erillisen tutkimustyönsä muun oppiaineen kuin julkisoikeuden puitteissa.

Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välistä jännitteisyyttä ovat tutkimuksissaan käsitelleet muun muassa *Jukka Kultalahti*, *Kalevi Laaksonen*, *Tapio Määttä*, *Pekka Lämsineva*, *Kai Kokko* sekä *Anne Kumpula*. Nämä väitöskirjat ovat tämän tutkimuksen kannalta oleellista lähdeaineistoa, mutta koska aktiivisimmat ajat jännittyneisyyden tutkimiselle ajoittuivat vuosituhannen vaihteen tietämille, tutkimusaiheen ajankohtaistamiseksi tämän päivän kontekstiin tarkastelun kohteeksi on otettu erityisesti viimeaikaisia lainvalmisteluhankkeita. Tutkimuksen kannalta merkittävässä asemassa lähteenä ovat Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaukset aiemmin mainittujen lainsäädäntöhankkeiden osalta. Perustuslakisäännösten merkityksen kokonaisvaltainen tarkastelu ei olisi mahdollista ilman perustuslakivaliokunnan

kannanottojen huomioimista. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Siitä huolimatta, että lausuntojen noudattamisvelvollisuudesta ei ole erikseen mainintaa, vakiintunut käytäntö näkee valiokunnan perustuslakitulkinnat sitovina. Tässä tutkimuksessa lähdeaineistona on käytetty lisäksi ajankohtaisia artikkeleita tutkimuksen kohteena olevien säännösten osalta. Erityisen oleellisina tutkimuskysymystä taustoittavina lähteinä ovat olleet *Viljasen ym.* tutkimushanke Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? vuodelta 2014 sekä siihen liittyvä referee-artikkeli vuodelta 2016². Lisäksi tutkimuksessa nostetaan esiin kansalliseen oikeuskäytäntöön oleellisesti heijastuvia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevia päätöksiä, samoin kuin kansainvälistä viitekehystä yleisemminkin.

Keskeisenä tutkimuksen pääkysymyksenä on *minkälainen tulkintavaikutus omaisuudensuojalla ja ympäristöperusoikeudella on suhteessa toisiinsa*. Tutkittavana on, kuinka tämä vaikutus ilmenee, kun tarkastellaan lainsäätämisvaihetta, oikeuskäytäntöä sekä otetaan huomioon asiaan liittyvä kansainvälinen viitekehys. Tarkastelun tekee kiinnostavaksi se, että keskiössä on toisaalta historiallisesti kauan säännelty omaisuudensuoja ja toisaalta tuoreempaa sääntelyä edustava ympäristöperusoikeus. Yhteiskunnallisen luonnonsuojelullisen 'heräämisen' myötä muuttunut arvomaailma ja pyrkimys ympäristöarvoja kunnioittavaan suuntaan on oivallinen tutkimuskohde. Viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtunut ympäristöoikeuden kehittyminen on aikaansaanut oikeuden yhteiskunnallisissa ja eettisissä peruslähtökohdissa nopean ja laajavaikutteisen periaatteellisen muutoksen, joka on muodostanut ympäristönäkökohdista koko oikeusjärjestyksen läpäisevän normatiivisen vaatimuksen³. Ympäristösäännöksen kirjaaminen perustuslain perusoikeuslukuun oli lainsäätäjältä osoitus ympäristösuojelullisten päämäärien asettamisen tärkeydestä yhteiskunnallisina arvoina. Tämä tutkimus pyrkii selvittämään tätä kysymystä; kuinka omaisuutta koskeva sääntely ja ympäristöarvot huomioonottava toiminta on käytännössä mahdollista toteuttaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokriteerejä noudattaen. Suhde voi olla niin ikään vastakkainen kuin myös samansuuntainen kuten oikeuskäytäntöä tutkimalla selviää. Tutkimuksen

² Tutkimushanke: Viljanen-Heiskanen-Raskulla-Koivurova-Heinämäki: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti 2014. Luettavissa osoitteessa <http://www.ym.fi/download/noname/%7BEEC13568-8CDF-4462-8169-6384ED0CC029%7D/103920> (viitattu 24.10.2017). Yhteenveto tutkimuksen yhteydessä toteutetun Otakantaa.fi – palvelussa järjestetyn avoimen kyselyn tuloksista: Raskulla, Siina: Voiko ympäristöä koskeviin päätöksiin vaikuttaa? Luettavissa osoitteessa <http://tampub.uta.fi/handle/10024/95680> (viitattu 24.10.2017). Tutkimushankkeeseen pohjautuva referee-artikkeli: Viljanen-Heiskanen-Raskulla: Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. Ympäristöjuridiikka 1/2016 s. 86–109.

³ Määttä 2003 s. 115.

tavoitteena on tuoda omaisuudensuojan ja ympäristön välisen suhteen määrittely tämän päivän kontekstiin ja selvittää mitä omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden vastakkainasettelulle kuuluu tänä päivänä. Miten nämä kaksi perustuslain säännöstä asettuvat suhteessa toisiinsa; voidaanko enää nähdä vain vastakkainasettelua, vai ollaanko jo matkalla harmonisempaan suuntaan, kohti ympäristöllisesti kestävästä kehitystä, jolloin tätä kautta myös omaisuuden suoja toteutuu? Unohtamalla jännittyneisyyden tai konfliktisuuden, ja keskittymällä kohti samaa päämäärää lähentyvään toimintatapaan, tutkimuksessa nostetaan esiin esimerkiksi käsite perusoikeuskonkurrenssioppi. Erityisesti ympäristön hyvinvoinnin huomioiminen ja julkilausuminen muiden oikeuksien toteutumisen edellytykseksi perustuu tämän päivän omaksutulle käsitykselle ja näin sanottuna, kaikessa inhimillisessä toiminnassa tulee ottaa ympäristö huomioon. Ympäristöperusoikeus asettaa osaltaan meille kaikille vastuun huolehtia ympäristöstä tulevaisuuden toimijoita unohtamatta.

Tutkimuksen metodologinen ote on oikeusdogmaattinen, voimassa olevan oikeuden sisältöä tutkiva. Perustuslaillisesta näkökulmasta arvioituna tutkimus asettuu normatiiviselle kentälle, jota omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeus määrittävät ja rajaavat. Tärkeimpänä lähdemateriaalina ovat voimassa oleva lainsäädäntöaineisto, lain esityöt, lainsoveltamiskäytäntö sekä aiheeseen liittyvä oikeuskirjallisuus, artikkelit ja tutkimushankkeet. Kansallisia ratkaisukäytäntöjä sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoja läpikäymällä tutkimus selvittää perusoikeusuudistuksen jälkeistä omaisuudensuojan muuttunutta tulkintaa suhteessa ympäristöperusoikeuteen. Kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän viitekehyksen puitteissa tutkimuksessa huomioidaan erityisesti tutkittavana oleviin säännöksiin liittyvät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevat päätökset.

1.3 Tutkimuksen eteneminen

Ensimmäisen luvun johdannon jälkeen luvussa kaksi analysoidaan perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää määrittävät yleiset opit sekä yleisemmin Suomen perusoikeusjärjestelmän sisältöä. Yleiset opit toimivat teoreettisena viitekehyksenä tutkimusasetelmalle ja omaisuudensuojanäkökohtien sekä ympäristötavoitteiden suojaamisen tulkintaympäristönä. Lisäksi luvussa käsitellään perusoikeuksia koskevia yleisiä rajoitusedellytyksiä sekä perusoikeuspunnintaa teoreettisista lähtökohdista käsin. Samaa toimintaa samansuuntaisesti suojaavien perusoikeuksien yhtymistilannetta kuvaavaa perusoikeuskonkurrenssioppia avataan myös luvussa. Tutkimuksen

kannalta oleellisesti keskiössä olevat omaisuudensuoja- ja ympäristöperusoikeussäännös sekä niiden sisältö Suomen perustuslaissa tulevat myös määritellyiksi toisessa luvussa.

Kolmannessa luvussa käsitellään kansalliseen oikeusjärjestelmään sisältyviä punnintatilanteita, joissa omaisuudensuojan ja ympäristösäännöksen välinen suhde konkretisoituu. Analysoinnin kohteena ovat erityisesti lainsäädäntöhankkeet, sillä oikeuskäytäntöaineistoa omaisuudensuojanäkökulmien ja ympäristöintressien suojaamisen välillä suoritetuista konkreettisista punnintatilanteista löytyy vain niukalti. Lainsäädäntöhankkeista ensimmäisenä nostetaan esille kaivoslaki, jonka voi nähdä ympäristöoikeuden merkityksellisyyden esiin nostajana ja konkreettisena ilmentymänä kansallisessa oikeusjärjestelmässämme. Luvussa käsitellään myös kalastusrajoitussääntelyä ja sen vaikutusta omaisuudensuojan ja ympäristövastuun välisessä punninnassa. Tämän lisäksi mukana on Tenojoen kalastussopimus ajankohtaisena ja viime aikaisia muutoksia edustavana sääntelyesimerkkinä. Turvetuotantosääntely sekä talousjätevesien käsittely ovat tutkimuksessa esillä myös esimerkkeinä viime aikaisista punnintatilanteista. Luvun lopuksi esitellään esiin nostettujen käytännön punnintatilanteiden kokoavat päätelmät.

Luvussa neljä tarkastellaan kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän osuutta omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden suhteen määrittelyssä, sillä kansainvälisen toiminnan merkityksellisyys on huomioitava kiinteästi kotimaiseen oikeusjärjestelmään vaikuttavana detaljina. Luvussa on mukana kansainväliseen ihmisoikeusjärjestelmään liittyen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevia päätöksiä tutkimuksen kohteena olevien säännösten osalta. Kansainväliseen viitekehykseen viitaten huomioidaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirja. Lopuksi arvioidaan kansainvälisen ja kansallisen toimijan keskinäistä suhdetta, ja erityisesti sitä, miten kansainvälisen tulkintakäytännön linjaukset heijastuvat kansalliseen oikeuskäytäntöön ja minkälaisia argumentaation välineitä se tarjoaa käyttöönotettavaksi.

Viimeisessä luvussa esitellään yhteiskunnan arvomaailman muuttumisesta seuranneita uusia omistamisen muotoja ja muuttunutta omistamisen käsitettä. Lisäksi esiin nostetaan tämän hetkiset uudistushankkeet, joista erityisesti kansalaisten osallistumisoikeuksien heikentämisen sallittavuus tulee tarkastelun kohteeksi ympäristölupamenettelyn kevennysmuutoksen osalta. Luvun lopussa esitellään tutkimuksesta johdettavat loppupäätelmät ja yhteenveto.

2 YLEISET OPIT OMAISUUDENSUOJAN JA YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN TULKINTAYMPÄRISTÖSSÄ

2.1 Suomen perusoikeusjärjestelmä ja perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän yleiset opit

Oikeusjärjestyksen ymmärtäminen avautuu perusoikeuksien kautta. Oikeusjärjestys on kokonaisuus, joka syntyy säännöksistä, periaatteista ja arvoista, joihin vaikuttavat erilaiset rakenteelliset, historialliset ja yhteiskunnalliset tekijät. Perusoikeudet turvataan kunkin valtion valtiosäännössä, joka muodostaa oikeusjärjestyksen varsinaisen rungon ja jonka varaan lakien säätäminen ja soveltaminen rakentuu. Perusoikeudet toimivat siis koko oikeusjärjestelmän arvoperustana ja yhteiskunnan arvoluettelona ilmaisten yhteisön keskeiset arvolähtökohdat. Niiden kautta on tärkeä saada oikea kuva niin valtiollisen vallankäytön järjestelmästä kuin yksilön oikeusaseman perusteista. Vain perustavanlaatuiset ja erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia; ne jäsentävät hajanaista oikeuden kenttää tarjoamalla tiivistelmän siitä, mikä järjestelmässä on kaikkein oleellisinta. Perusoikeuksien tulee olla yleisiä ja kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia valtuuksia, joille on ominaista erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Ne ovat hierarkkisesti ylemmässä asemassa tavallisiin lakeihin nähden ja niitä voidaan muuttaa ja niistä voidaan poiketa vain vaikeutetussa lainsäätämisyhteisyydessä. Osana oikeusvaltion tunnusmerkistöä perusoikeudet sisältävät vaatimuksen kansalaisvapauksista ja oikeusturvan takaamisesta valtiosäännössä.⁴

Jokaisella perusoikeudella on oma itseisarvonsa, mutta myös merkitystä muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Tämä edellyttää eri perusoikeuksien ja perusoikeusryhmien välisen balanssin löytämistä ja ylläpitämistä. On pyrittävä huolehtimaan mahdollisimman tasapainoisella tavalla kaikkien perusoikeuksien suojaamisesta ja tulkinnallisesta kehittämisestä. On kuitenkin huomioitava, ettei perusoikeuksien tulkintalinja ole täydellisen muuttumaton, vaan se elää ja kehittyy aikojen ja arvostusten muuttuessa. Oikeudellisessa menettelyssä mitään yksittäistä perusoikeutta tai perusoikeusryhmää ei tule painottaa liikaa. Tämä voi johtaa perusoikeusjärjestelmän symmetrian järkkymiseen ja muiden perusoikeuksien suojan muuttumisen riittämättömäksi; eräs esimerkki tällaisesta on Suomessa aiemmin voimassa ollut omaisuudensuojan

⁴ HE 309/1993 vp, Hallberg 2011 s. 29–30.

ylikorostunut tulkintaperinne. Perusoikeusjärjestelmä muodostaakin yhtenäisen kokonaisuuden, josta ei voi irrottaa vain joitakin osia tai perustaa liian kapea-alaisia tai yksipuolisia näkökulmia.⁵

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä tulee nähdä yhtenäisenä kokonaisuutena. Tämän kokonaisuuden sisäiset jännitteet tulee hyväksyä sille luonteenomaisina ominaisuuksina; järjestelmä ei ole koskaan harmoninen tai ristiriidaton. Kaikilla perusoikeusjärjestelmän osilla on kuitenkin tärkeä tehtävänsä kokonaisuuden kannalta. Yksittäisissä soveltamistilanteissa asiaa tulee tarkastella noudattaen kokonaisvaltaista lähestymistapaa, samoin kuin harkinnassa tulee ottaa huomioon kaikki asiaan vaikuttavat perus- ja ihmisoikeuskytkökset ja –jännitteet. Julkisen vallan edustajan ei siis ole mahdollista nostaa esiin vain joitakin suosikkeja perus- ja ihmisoikeuksien joukosta, vaan asiaa pitää tarkastella kokonaisvaltaisesti huomioiden kaikki merkitykselliset perusoikeusnäkökohdat. On myös huomioitava, että riskinä saattaa toisinaan olla perus- ja ihmisoikeuksien käyttäminen vain vahvojen ryhmien ja toimijoiden valta-aseman vahvistamiseen heikkojen ja hiljaisten ryhmien kustannuksella. Tämä voidaan nähdä vaarana myös Suomessa erityisesti, jos asiaa tarkastellaan vahvan omaisuudensuojaperinteen osalta. Perusoikeuskäsitys tuleekin pyrkiä pitämään mahdollisimman monipuolisena ja tasapainoisena. Huomiota ei tule kiinnittää ainoastaan yksittäisiin perusoikeustulkintoihin, vaan myös vallitsevaan yleiseen perusoikeuskäsitykseen, johon nojaten erilaisia tulkintaratkaisuja ja –suosituksia esitetään. Kyse on ikään kuin jatkuvasta 'määrittelytaistosta' eri yhteiskuntanäkemyksien ja intressiryhmien kesken. Vahvemmillä yhteiskunnallisilla valteryhmillä on perinteisesti käytettävissään enemmän resursseja omien etujensa ajamiseen, tämän vuoksi tulee huomioida erityisesti heikommassa asemassa olevien ryhmien perusoikeuksien toteutuminen ja niiden kehittäminen.⁶

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä perus- ja ihmisoikeuksiin viittaaminen tuomioistuinkäytännössä on yleistynyt. Perusoikeuksien selkeä määrittäminen on lisännyt tietoisuutta siitä, että perusoikeuksiin on mahdollista vedota suoraan entistä useammin sekä hahmottanut ihmisten omia oikeuksia ja asemaa suhteessa julkiseen valtaan ja yhteiskuntaan.⁷ Pekka Länsineva näkee perusoikeusjärjestelmän välineenä, jonka kautta yksilöiden ja erilaisten vähemmistöjen oikeuksien kunnioitus voi tulla vaadituksi, julkisen vallan käyttö kontrolloiduksi sekä osallistuminen yleisiä asioita koskeviin mielipiteen- ja tahdonmuodostusprosesseihin tulee

⁵ Länsineva 2002 s. 129–131.

⁶ Länsineva 2011a s. 347–349.

⁷ HE 309/1993 vp, Hallberg 2011 s. 30.

mahdollistetuksi. Perus- ja ihmisoikeuksia koskeva oppiminen on kuitenkin vielä kesken, myös Suomessa. Perus- ja ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa on havaittavissa paljon potentiaalia, mutta se ei silti ole vielä tarpeeksi laaja-alaisesti tiedossa eikä sitä ole hyödynnetty täysimääräisesti. *Länsineva* huomauttaa, että erityisesti yksilöiden ja heikkojen vähemmistöjen osalta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sisältää edelleen ongelmia ja haasteita. Oikeusyhteisöjen tulisiakin toimia aktiivisemmin eikä tukeutua ainoastaan aiempiin ratkaisulinjoihin tai turvallisiin rutiineihin. Jotta suomalaisen perus- ja ihmisoikeusopin kehittäminen onnistuu, vaatii se koko oikeusyhteisöltä ja sen kaikilta toimijoilta niin luovuutta ja ennakkoluulottomuutta kuin innovatiivisuuttakin, jotta perusoikeusjärjestelmämme pysyy riittävästi liikkeessä. Toisaalta Suomen osalta perus- ja ihmisoikeuskulttuurijärjestelmä on kohtalaisen hyvin ajan tasalla turvaten monipuolisesti keskeisimmät perusoikeudet ja olemalla suhteellisen avoin kansainvälisille vaikutteille. Samoin yleinen tulkintailmapiiri on tunnustanut melko laajasti perus- ja ihmisoikeuksien sitovuuden ja jakamattomuuden. Toki haasteena on, että niiden tulkinta ja soveltaminen kehittyvät tarpeeksi luovaksi ja dynaamiseksi. Oman vaateensa muodostaa lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien tulkintojen eriaikainen kehitys; muun muassa perinteiset vapausoikeudet ovat tässä suhteessa eräänlaisessa etulyöntiasemassa suhteessa sosiaalisiin oikeuksiin. Tätä eroa ollaankin tällä hetkellä kuromassa umpeen.⁸ Tämän tutkimuksen perusteella omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden osalta selviääkin, miten tämä eri aikaan tapahtunut kehitys ilmenee käytännön haasteena.

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän tulkinnallinen kehittyminen edellyttää oikeudellista keskustelua ja toimielinten välistä avointa dialogia. Perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana suomalaiselle oikeusjärjestelmälle ominainen piirre on perusoikeuksien valvontajärjestelmän moninaisuus. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja ylimpien tuomioistuinten ohella myös muun muassa hovioikeudet, hallinto-oikeudet, työtuomioistuin, markkinaoikeus, vakuutusosasto sekä tasa-arvo-, vähemmistö- ja tietosuojavaltuutettu toimivat perus- ja ihmisoikeusnormien sisällön soveltajina ja tulkintojen konkretisoijina. Näiden ohella ylimmät lainvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, ovat keskeisessä asemassa perus- ja ihmisoikeustulkintojen tarkastelijoina. Keskustelu eri toimielinten kesken on olennaista, sillä oikeuksia koskevat tulkinnat ja niihin liittyvät yleiset opit muotoutuvat tällaisen vuorovaikutuksellisen diskurssin tuloksena. *Länsineva* kommentoikin, ettei perus- ja ihmisoikeusargumenttien innovatiivista käyttöä ratkaisutoiminnassa tulisi arastella virheiden tai kritiikin pelossa, vaan: *Pikemminkin voidaan*

⁸ *Länsineva* 2002 s. 132, *Länsineva* 2011a s. 343, 349, 352.

sanoa, että jonkinasteiset haksahdukset ja ylilyönnit kuuluvat jokseenkin vääjäämättömänä osana uuden asian oppimisprosessiin ja voivat parhaimmillaan jopa edistää sitä merkittävästi. Toimielinten välinen avoin dialogi sekä perus- ja ihmisoikeusnormeja soveltavien instituutioiden moninaisuus edesauttavat osaltaan oikeuksien tulkinnallista kehittymistä, mutta tämän dynaamisen keskustelun ei tarvitse olla ”harmonista yhteislaulua”, vaan sen tulisi ennemminkin perustua perusoikeuskumppanuudelle ilman pilkuntarkkaa toimielinten välistä reviirivahtimista.⁹

Tämän tutkimuksen kannalta eduskunnan perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot muodostavat oleellisen lähdeaineiston. Sen lisäksi, että valiokunta on keskeinen dialogia tuottava yksikkö ja on mukana muokkaamassa kansallisen oikeusjärjestyksen sisältöä, se toimii myös institutionaalisena perustana lainsäädäntövaiheen perusoikeuskontrollille. Perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevassa PL 74 §:ssä säännellään perustuslakivaliokunnan lausunnonantotehtävästä lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuutta koskien. Perustuslakivaliokunnan tulkintoja riitautetaan vain harvoin, ja niillä onkin tietynlainen arvovaltainen auktoriteettiasema muihin lainsäädäntöprosessiin osallistuviin elimiin nähden. Nykyisen perustuslain esitöissä korostetaan, että lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste säilytetään jatkossakin ennakkovalvonnassa ja erityisesti perustuslakivaliokunnassa¹⁰. Säättämisvaiheen tulkintakannanottoja ei kuitenkaan voida sellaisenaan asettaa soveltamistilanteen tulkinnalliseksi lähtökohdaksi, eivätkä tuomioistuimet tai muut lainsoveltajat täten ole alisteisessa asemassa suhteessa perustuslakivaliokuntaan. Esimerkiksi omaisuuden pakkolunastustoimenpiteet tulevat tunnistettaviksi erilaisella täsmällisyydellä yksittäisen konkreettisen soveltamistilanteen käsittelyssä kuin ennakkollisen kontrollin yhteydessä lakien säättämisvaiheessa. Perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välinen dialogi voi toimia myös molemmin suuntaisesti. KHO 2014:57 tapauksessa huomioidaan valiokunnan lausunto PeVL 20/2010 vp kalastuslain muuttamisesta, kun taas ympäristönsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä 214/2013 vp viitataan tapauksiin KHO 2005:27 sekä KHO 2010:32, jolloin valiokunnan lausunnossa PeVL 10/2014 vp mainittu luonnonarvojen huomioonottamisen tarve on alun perin lähtöisin korkeimmalta hallinto-oikeudelta¹¹. Perustuslakivaliokunnan tulkintalinjat antavat joka tapauksessa merkittävää informaatiota eri perusoikeuksien tulkintalinjoista. Jos valiokunnan tulkinnoissa on havaittavissa

⁹ Länsineva 2011a s. 352–355, Lavapuro 2010 mm. s. 46–47, 237: Lavapuron väitöskirjassa Uusi perustuslakikontrolli käsitellään Suomen valtiosäännössä tai valtiosääntöoikeudellisissa käytännöissä vahvistettuja institutionaalisia järjestelyjä, joiden tarkoituksena on varmistaa valtiosäännönmukaisissa menettelyissä säädettyjen lakien ja niiden soveltamiseen perustuvien oikeudellisten tulkintaratkaisujen aineellisoikeudellinen perustuslainmukaisuus.

¹⁰ HE 1/1998 vp s. 163.

¹¹ KHO 2014:57, PeVL 20/2010 vp, HE 214/2013 vp s. 58, PeVL 10/2014 vp, Viljanen ym. 2016 s. 95.

puutteita johdonmukaisuudessa, suoranaisia aukkoja tai sokeita pisteitä, valiokunnan tulkintatoiminta tulee mitä todennäköisemmin haastetuksi lainsoveltajien toimesta. Tulkinnallisten erimielisyyksien tulisikin nähdä ohjaavan tielle, joka johtaa entistä perustellumpien tulkintojen kehittämisen äärelle, ei niinkään arvovaltakiistoina eri instituutioiden välillä.¹²

Kestävän ja johdonmukaisen perusoikeusjuridiikan taustalla vaikuttavan laajan ja moniulotteisen kokonaisuuden ymmärtäminen ja tunnistaminen on tärkeää, jotta perusoikeuksien hyödyntäminen oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tai oikeustutkimuksessa on mahdollista. Pelkästään sääntöhakuinen tarkastelu ei ole riittävää sen ymmärtämiseksi, miten perusoikeusjärjestelmä pohjimmiltaan toimii. Perusoikeuksiin liittyy tyypillisesti niin oikeussääntöjen kuin optimointikäskynä nähtävien oikeusperiaatteiden ulottuvuuksia. Yksittäisen perusoikeussäännöksen voi nähdä sisältävän sekä oikeussäännön ilmauksen, että kiinnittymisen yleisemmän tason oikeusperiaatteeseen. Kumpakaan näistä ei siis voi sivuuttaa eikä jättää tunnistamatta. Oikeudellisen ratkaisutilanteen eri vaiheissa perusoikeusnormit ilmenevät siis kaksinaisluonteensa perusteella joko sääntövaikutuksena tai periaatevaikutuksena. Kun tarkastellaan omaisuudensuojaa ja varallisuussuhteisiin liittyviä perusoikeusongelmia, erityisesti periaatepunnintojen merkitys on keskeistä. Tämä toteutuu etupäässä silloin, kun yhteensovittavana on monenlaisia yksityisiä ja julkisia etuja. Sääntövaikutus aktualisoituu lähinnä silloin, kun esimerkiksi omaisuudensuojan ollessa kyseessä arvioidaan julkisen vallan yksipuolisia toimenpiteitä, joilla yksilöiltä otetaan omaisuutta, peruutetaan voimassa olevia toimilupia tai asetetaan muita velvoitteita. Perusoikeuksien sääntö- ja periaatevaikutusten välinen suhde riippuukin siitä, minkä nimenomaisen perusoikeuden kanssa ollaan tekemisissä ja millaisesta päätöksentekotilanteesta on kyse.¹³

Oikeusjärjestyksen yleisten oppien voidaan sanoa olevan käsitteellisiä ja normatiivisia kokoomia tarjoten oikeudenaloille niiden oman identiteetin. Yleiset opit muodostavat edellytyksen lainkäytön ennustettavuudelle ja ovat ikään kuin esiymmärryksen asemassa silloin, kun konkreettisessa ratkaisutilanteessa aloitetaan tulkinta oikeusnormien ja tosiasioiden välillä. Yleisten oppien nimenomainen tehtävä onkin taata sekä oikeudenalojen että koko oikeusjärjestelmän periaatetason systemaattisuus ja koherenssin edistäminen. Yleiset opit muodostuvat oikeussääntöjen lisäksi

¹² Länsineva 2011a s. 354–355.

¹³ Länsineva 2002 s. 91 ss.

oikeudenalan ominaisista oikeuskäsitteistä, juridisista teorioista sekä yleisistä oikeusperiaatteista.¹⁴ Eräs perusoikeusuudistuksen mukanaan tuoma muutos on ollut perusoikeuksien rajoitusarvioinnin muuttuminen aikaisempaa systemaattisemmaksi ja erittelevämmäksi. Perustuslakivaliokunnan laatimassa mietinnössä PeVM 25/1994 vp luetellaan seitsemänkohtainen luettelo yleisistä vaatimuksista perusoikeuksia rajoitettaessa: lailla säätämisen, rajoitusten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden, rajoitusperusteen hyväksyttävyyden, suhteellisuuden, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden, oikeusturvan sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimukset¹⁵. Yleiset opit ovat muuttuneet ja kehittyneet merkittävästi perusoikeusuudistuksen jälkeisessä oikeuskulttuurissa. Niitä ovat aktiivisesti muokanneet oikeustieteellisen toimintaympäristön eri toimijat, niin kansallisen oikeustieteen kentällä operoiva perustuslainsäätävä ja eri valtiolliset instituutiot kuin kansainvälinen ihmisoikeuskeskustelu ja ylikansallisten valvontaelinten tulkintatapa.¹⁶

2.2 Perusoikeuksien välinen punninta

Perusoikeussäännökset voivat olla toisiinsa nähden yleisellä tasolla vastakkaisia tai ainakin keskenään jännitteisessä suhteessa. Vastakkaisina perusoikeusristiriidan osapuolina mainitaan useasti nimenomaan omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeussäännös; tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun yhtäältä on kunnioitettava omistajan vapautta hyödyntää omaisuuttaan sekä toisaalta pyrittävä turvaamaan luonnon monimuotoisuuden säilyminen. Säännösten keskinäinen suhde on kuitenkin moniulotteinen eikä aina puhtaasti vastakkainen tai jännitteinen, sillä erityisesti ympäristöperusoikeus voidaan nähdä edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Ympäristöarvojen tärkeyden korostajana se esimerkiksi velvoittaa huomioimaan luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeudet, sekä suuntaamaan julkisen vallan toimintaa kohti sellaista elinympäristöä koskevaa päätöksentekoa, että ihmisille muodostuu tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa siihen. PL 20 §:n tavoitteena on mahdollisimman hyvä ympäristön tila ja säännöksenä se onkin puhdaspiirteinen optimointikäsky. PL 15 §:n sisältö ja siinä turvattu omaisuuden käsite sen sijaan kiinnittyy kunakin aikana perustettuun käsitykseen omistamisen keskeisistä elementeistä. Omistamisen käsite ja määrittely voi ajan kuluessa varioida, sillä siihen

¹⁴ Tuori 2000 s. 187–195.

¹⁵ PeVM 25/1994 vp s. 5.

¹⁶ Viljanen 2001 s. 347–348. Ks. myös Husa 2007 s. 205–207: Jaakko Husa esittää artikkelissaan uuden systematiikan yleisten oppien jakamiseksi kolmeen lohkokoon: yleisvaltiösääntöoikeuden, erityisvaltiösääntöoikeuden sekä perusoikeuksien yleisiksi opeiksi. Nämä toimisivat perustuslakitulkinnan apuvälineinä juridisen ja yhteiskunnallisen oikeudenalahahmotuksen näkökulmista.

vaikuttavat jatkuvasti muuttuvan lainsäädännön heijastuminen ja aikakauden yleisemmät arvot ja tarpeet. Ydinsisältö on turvattu, mutta muutoin on katsottava, että omaisuudensuoja määräytyy voimassaolevan lainsäädännön mukaan ajasta ja paikasta riippuen.¹⁷ Ympäristöperusoikeuden voi nähdä toimivan eräänlaisena vastapainona omaisuudensuojalle, sillä se johtaa varallisuusoikeuksien uusiin tulkintoihin tuomalla esiin erityisesti omistajalle asetettuja velvollisuuksia. Yksinvaltiaan ja itsekkään omistajaherruuden ja täysin kahleettoman omistamisen käyttövapauden aika on auttamatta ohi.

Perusoikeuspunninnassa sovitetaan yhteen samaan järjestelmään ja hierarkiatasoon kuuluvat perustavanlaatuiset periaatteet ja arvot. Kahden tai useamman perusoikeuden välisen kollisio- eli ristiriitatilanteen punninnan tuloksena tulisi löytää ratkaisu, joka mahdollisimman hyvin turvaa kilpailevien perusoikeuksien yhtäaikaisen toteutumisen. Perusoikeusristiriidat eivät siis ratkea toisen normin syrjäytymisellä, vaikka jossakin tapauksessa tietyn perusoikeusposition suojaaminen saattaa oikeuttaa syrjäyttämään muut samassa tilanteessa esiintyvät olennaiset perusoikeuspositiot. Punninta tapahtuu sekä lakeja säädettäessä yleisellä tasolla että konkreettisesti lainsoveltamistilanteissa. Suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä lainsäätäjän on vakiintuneesti nähty toimivan oikeuksien välisen jännitteiden ratkaisijana; keskeisessä asemassa on eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka PL 74 §:n mukaisesti antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta.¹⁸

Punnintanäkökulman käyttökelpoisuus riippuu siitä, millaisessa asemassa olevat perusoikeudet kulloinkin harkintatilanteissa ovat vastakkain. Perusoikeuksien soveltamiseen liittyvä harkintatilanne voi koskea joko vertikaalista tai horisontaalista tilannetta. Vertikaalisessa harkintatilanteessa arvioidaan sitä, miten perusoikeudet vaikuttavat julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden välisissä suhteissa. Horisontaalinen harkintatilanne sen sijaan sisältää julkisen vallan lisäksi kaksi tai useampia yksityisiä osapuolia, jotka voivat olla perusoikeuspositioiden haltijoita. Yleistä tosin on, että harkintatilanteisiin liittyy samanaikaisesti sekä vertikaalisia että horisontaalisia ulottuvuuksia. Kaikkia harkintatilanteita ei ole kuitenkaan mahdollista kategorisoida, vaan ne sijoittuvat käytännössä ennemminkin kuvaannolliselle liukuvalla asteikolle.¹⁹ Kaikesta huolimatta perusoikeudet eivät voi olla niin ehdottomia etteikö niitä voisi jossakin olosuhteissa tai laajuudessa

¹⁷ Kuusiniemi 2013 s. 213–214.

¹⁸ Länsineva 2002 s. 136–137, Viljanen 2001 s. 12–13.

¹⁹ Länsineva 2002 s. 133–134.

rajoittaa; näin silloinkin, vaikka perusoikeussäännös ei sisällä mainintaa rajoitusmahdollisuudesta. Jo pelkästään toisten ihmisten perusoikeudet toimivat rajoitteena, yksilö ei näin ollen voi vaatia niin ehdotonta perusoikeussuojaa itsellensä, että se johtaisi toteutuessaan toisen yksilön perusoikeuksien loukkaukseen²⁰. Lisäksi perusoikeuksien rajoittamiseen saattaa liittyä myös muita painavia yhteiskunnallisia intressejä.²¹ Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän perusteella julkisella vallalla on velvollisuus seurata ja reagoida lainsäädännöllisin keinoin yksityisten välisissä suhteissa ilmeneviin epäsymmetrisiin piirteisiin, jotka vaarantavat jonkin osapuolen perusoikeuksien toteutumisen. Julkisen vallan tulee myös tarjota yksilöille riittävän tehokkaat oikeussuojakeinot puolustaa perusoikeuksiaan niin yksityistä kuin julkista vallankäyttöä vastaan.²²

Perustuslakivaliokunnan kirjaama seitsemänkohtainen luettelo perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä²³ on systematisoinut perusoikeuksien rajoitusarviointia käytännön kannalta ja muuttanut rajoitukset entistä eritellyimmiksi. Perusoikeuksien välisessä punninnassa näitä rajoitusedellytyksiä voidaan hyödyntää arvioitaessa mukana olevaa perusoikeuspositiota ja siihen kohdistuvaa kavennusta. Jotta rajoitus olisi perustuslainmukainen, sen tulee täyttää samanaikaisesti kaikki yleisten rajoitusedellytysten luettelon vaatimukset. Yhdenkin osatestin läpäisemättömyys merkitsee rajoituksen olevan ristiriidassa asianomaisen perusoikeussäännöksen kanssa. Huomioitaessa perusoikeuspunninnan tapauskohtainen luonne, oleelliseksi muodostuu se, minkä perusoikeuden rajoittamisesta kulloinkin on kyse; kollektiivinen intressi rajoittaa omaisuuden käyttöä voidaan nähdä oikeutettuna, kun taas yhtäläinen tavoite ei välttämättä oikeuta kajoamaan yksilön ruumiilliseen koskemattomuuteen tai yksityiselämään.²⁴ Arvioitaessa perusoikeusrajoitusten sallittavuutta, rajoitusedellytysten luettelo ei luonnollisesti ole tyhjentävä, mutta se on rakenteeltaan systemaattinen ja sisältää keskeisimmät huomioon otettavat seikat. Luettelolla on lisäksi hyvin läheisiä liittymäkohtia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiin ihmisoikeusrajoitusten

²⁰ Jo vuodelta 1789 peräisin oleva Ranskan Ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistus ja sen 4 artikla määrittelee vapauden olevan oikeutta tehdä kaikkea, mikä ei vahingoita muita. Artiklan ideana on, että yksilö ei voi vaatia niin ehdotonta suojaa perusoikeuksilleen, että se johtaisi toisen yksilön perusoikeuden mitätöimiseen. Viljanen 2001 s. 139.

²¹ HE 309/1993 vp s. 29, Länsineva 2002 s. 136–137, Viljanen 2001 s. 12–13, Viljanen 2011 s. 139–140.

²² Länsineva 2002 s. 134.

²³ PeVM 25/1994 vp s. 4–5, Viljanen 2011 s. 145–147, Viljanen 2001 s. 37–39. Ajoittain esitetään perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kirjaamista perustuslakitekstiin. Taustalla on mm. perusoikeusuudistusta pohjannut perusoikeuskomitean mietintö KM 1992:3, johon tämä ehdotus sisältyi, mutta joka jatkovalmisteluissa hylättiin. Myös EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta pitää sisällään määräyksen kaikkien perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien rajoitusedellytyksistä. Viimeisimpänä Riku Neuvonen ja Pauli Rautiainen esittävät artikkelissaan Suomen perusoikeusjärjestelmän kehittämistä tältä osin, ja näkevät, että rajoitusedellytysten kirjaaminen lain tasolle selkeyttäisi perusoikeuksien rajoittamismenettelyä. Neuvonen-Rautiainen 2015 s. 246–247.

²⁴ PeVM 25/1994 vp s. 4–6, Länsineva 2002 s. 137–140, Viljanen 2011 s. 146, Viljanen 2001 s. 61–62.

hyväksyttävyyden arviointikriteereihin. Käytännössä perustuslakivaliokunta alistaa varsin systemaattisesti käsiteltävänä olevat perusoikeusrajoituksia sisältävät lakiehdotukset luetteloon perustuvaan rajoitustestiin. Luettelon systemaattinen luonne onkin mahdollistanut perustuslakivaliokunnan tukeutumisen perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiin²⁵, johon lakiehdotusten perusoikeusarvio perustetaan. Testin käyttöönoton myötä myös argumentaatio on kehittynyt entistä avoimemmaksi ja perusoikeustarkastelun tarkkuus on lisääntynyt.²⁶

Ympäristöperusoikeussäännös on osaltaan lisännyt perusoikeuksien välisten punnintatilanteiden esiintymisiä erityisesti suhteessa omaisuudensuojaan. Ihanteellinen tilanne olisi, jos näiden kahden perusoikeussäännöksen kesken löytyisi kohtuullinen tasapaino. Huomattava on, etteivät säännökset aina toimi ainoastaan vastakkain, vaan niillä voi olla samansuuntaisia konkreettisia tavoitteita; esimerkiksi järven rantojen suojeluohjelma saattaa virkistyskäyttömahdollisuuksia turvaamalla nostaa lomakiinteistöjen arvoa²⁷. Ympäristönäkökohtien lisääntynyt arvostus on vaikuttanut siihen, että esimerkiksi luonnon virkistyskäyttöön ja matkailuelinkeinon harjoittamiseen liittyvät taloudelliset arvot muodostuvat luonnonvarojen käyttömuotoihin liittyviä taloudellisia hyötyjä suuremmiksi²⁸. Ekosysteemin hoito hyödyttää niin maanomistajaa kuin viime kädessä koko yhteiskuntaa, pitkällä aikavälillä maanomistaja on joka tapauksessa riippuvainen maitaan ympäröivien maa-alueiden tilasta. Vaikka siis nämä kaksi perustuslain säännöstä saattavat saada eräänlaisia kilpailevia tulkintavaikutuksia, konkreettisesti omistusoikeuspohjaista käyttövapautta rajataan ympäristönsuojelullisten tavoitteiden mahdollisimman täysimääräiseksi toteuttamiseksi. Kaiken kaikkiaan kestävä kehitys ja luonnon itseisarvoisuus ovat muuttaneet arvojen välisiä etusijajärjestyksiä. Vakiintuneet tulkintatavat tulevat ylipäänsä testattaviksi nykyiseen arvoperustaan nojaten. Tämän päivän painotus on ennen kaikkea korvaamattomien luontoarvojen suojaaminen luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien nimissä²⁹.

²⁵ Ennen perusoikeusuudistusta käytössä ollut ”normaali, kohtuullinen, järkevä” –testi sisällytettiin uudistuksessa tavallaan yhdeksi suhteellisuusvaatimuksen alakohdaksi. Nytemmin sillä ei juurikaan ole tosiasiallista merkitystä perustuslakivaliokunnan kannanotoissa, vaan käytännössä ratkaisevampana on laaja-alaisempi suhteellisuusarviointi, jossa otetaan huomioon useita eri suuntiin vaikuttavia näkökohtia. Viljanen 2001 s. 51.

²⁶ Viljanen 2011 s. 146–147, Viljanen 2001 s. 48–53, 62.

²⁷ Määttä 1999 s. 344.

²⁸ Näin Länsineva 2002 s. 160–162.

²⁹ Kuusiniemi 1998 s. 82.

Perustuslakivaliokunta antoi pian vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen lausunnon luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisesta, jossa se määrittelee omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisen keskinäissuhteen yhteensovittamisen yleiset linjaukset. Tämän useasti viitatus lausunnon mukaan ympäristöperusoikeussäännöksellä ei perusteta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, eikä se muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita³⁰. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina omaisuudensuojasäännöksellä ja ympäristövastuusäännöksellä on vaikutusta toistensa tulkintoihin; tällainen tilanne voi muodostua esimerkiksi pyrittäessä sellaiseen lainsäädäntöratkaisuun, jonka tarkoitus on kestävästi edistää ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa. Omaisuudensuojasäännös ei aseta ehdotonta korvausvaatimusta muihin kuin 2 momentin pakkolunastustilanteisiin. Tällöinkin säännöstä tulee tulkita supistavasti. PL 15.1 §:stä ei johdu myöskään vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta.³¹

Ympäristöperusoikeus on tuonut perusoikeusjärjestelmään mukaan ekologisen elementin, ja myöhemmässä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä sen onkin nähty toimivan muita oikeuksia rajaavana elementtinä³². Enää ei nähdä mahdottomana sitä, että perusoikeuksien väliset jännitteiset suhteet voivat tänä päivänä ratketa luonnonarvojen ja ympäristön hyväksi. On selvää, että muita oikeuksia ei ole mahdollista toteuttaa harjoittamalla sellaista luonnonvarojen käyttöä, joka tekee niiden hyödyntämisen mahdottomaksi tuleville sukupolville. Ympäristöperusoikeus on osaltaan siis nostanut ympäristönsuojelulliset tavoitteet perustuslain tasolle. Tämä näkyy myös viimeaikaisissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, esimerkiksi koskien Tenojoen kalastussopimusta³³, jota käsitellään tarkemmin tämän tutkimuksen luvussa 3.2.2.

2.3 Perusoikeuskonkurrenssioppi

Perusoikeuskonkurrenssiopiksi kuvataan samaa toimintaa samansuuntaisesti suojaavien perusoikeuksien yhtymistilannetta. Suomessa perusoikeuskonkurrenssista käytävä keskustelu on ollut vähäistä³⁴. Valtiosääntötutkimus, perustuslakivaliokunnan lausuntopraksis ja

³⁰ PeVL 21/1996 vp s. 8–9: lausuntoon jätetyn valiokunnan vähemmistön eriävän mielipiteen mukaan tämän sisältöinen tulkinta rajasi liikaa säännöksen merkitystä.

³¹ PeVL 21/1996 vp. Myöhemmin myös mm. PeVL 44/2010 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp. Lavapuro 2010 s. 205.

³² Esim. PeVL 15/2003 vp, PeVL 5/2000 vp ja PeVL 47/1998 vp.

³³ PeVL 5/2017 vp s. 6.

³⁴ Suomesta poiketen Saksassa konkurrenssiopilla on merkittävä asema. Neuvonen-Rautiainen 2013 s. 1011.

tuomioistuinratkaisukäytäntö eivät juurikaan ole keskittyneet limittäisten perusoikeuksien soveltamistilanteiden kehittämiseen, vaan lähinnä perusoikeusnormien välisten ristiriitatilanteiden huomioimiseen. Näitä perusoikeuskollisiotilanteita on keskusteluissa nostettu esiin muun muassa nimenomaan omaisuudensuojan, elinkeinovapauden ja ympäristöperusoikeuden välisissä suhteissa, samoin kuin esimerkiksi sananvapauden ja yksityiselämän suojan välillä. Artikkelissaan *Riku Neuvonen* ja *Pauli Rautiainen* luovat osaltaan lähtökohtia uudentalaiselle perusoikeuskonkurrenssikeskustelulle nostaen esiin seikkoja perusoikeuksien yhtymistilanteiden paremmalle jäsentämiselle. Suomen perusoikeusjärjestelmän ytimenähän on ajatus siitä, että kaikki perusoikeudet ovat samanarvoisia eikä meillä näin ollen ole käytössä saksalaistyyppisiä perusoikeuskohtaisia etusijasäännöksiä. Perusoikeuskonkurrenssiopin omaksuminen on apuna kansallisen perusoikeusluettelon jäsentämisessä. Ilman lainsäätämisvaiheessa toteutettua perusoikeuskysymysten konkurrenssitilanteiden tunnistamista tällaisten tilanteiden tulkinta saattaa kohdentua tarpeettomasti lainsoveltajan ja tuomioistuintoimijan hartioille.³⁵

Perusoikeuskonkurrenssiopissa on kyse perusoikeuksien soveltamisalan ja rajojen oikeuskulttuurisidonnaisista havainnointitavoista. Perusoikeuksien samanaikainen ja yhtäläinen konkurrenssitilanne tulee jäsennettäväksi useampaan kuin yhteen perusoikeuteen pohjautuen eikä tilannetta tällöin pureta puhtaaksi perusoikeuskolliseksi. Tarkoituksena on kiinnittää yksittäiset perusoikeudet laajemmiksi kokonaisuuksiksi ja auttaa kuvaamaan tiettyjen perusoikeuksien yhteen kietoutuneisuutta yleisten oppien tasolla. *Neuvonen* ja *Rautiainen* ovat hahmotelleet Suomen perusoikeusjärjestelmää niin, että yksittäiset perusoikeudet nähtäisiin osana perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta ja osasta perusoikeuksia muodostettaisiin pienempiä ja sisällöllisiä perusoikeuskokonaisuuksia³⁶. Kokonaisuuksien luominen on mahdollista, koska konkurrenssissa olevat perusoikeudet jakavat yhteisiä yleisiä oppeja. Perusoikeusuudistuksen myötä järjestelmään syntyi uudenlaisia jännitteitä vanhojen perusoikeuksien ja uudemman sukupolven perusoikeuksien välille. Vanhemmilla perusoikeuksilla on tukenaan koko joukko esitöitä, oikeuskirjallisuutta sekä oikeustapauksia, kun taas nuoremmilta perusoikeuksilta nämä puuttuvat. Muodostamalla perusoikeuskokonaisuuksia tätä kokonaisuuden epätasapainoa ja perusoikeuksien kehityksen eritahtisuutta olisi mahdollista tasoittaa. Se tarjoaisi työkalun uusien perusoikeuksien sisällölliseen

³⁵ Neuvonen-Rautiainen 2013 s. 1011–1014. Artikkelin kirjoittajat huomauttavat lisäksi, että perusoikeuskonkurrenssin ohella perusoikeusjärjestelmäsystematiikan kehittämisessä tulisi huomioida myös ihmisoikeuskonkurrenssi ja ihmisoikeuksien suhde perusoikeuksiin. Neuvonen-Rautiainen 2013 alaviite s. 1013.

³⁶ Artikkelin kirjoittajien ehdotus on luoda esimerkiksi viestinnällisten perusoikeuksien kokonaisuus, jossa kattoperusoikeutena toimisi sananvapaus ylläpitäen sen kanssa konkurrenssissa olevien perusoikeuksien yleisten oppien koherenssia. Neuvonen-Rautiainen 2013 s. 1024, 1029.

kehittämiseen, jolloin vähemmän kehittyneiden perusoikeuden tulkinta lainaisi yleisiä oppeja vanhemmilta ja kehittyneimmiltä perusoikeuksilta.³⁷ Tällainen tilanne on esimerkiksi omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeussäännöksen välillä; omaisuudensuojan tulkinta vanhempana perusoikeutena on mahdollista määrittää jäsentyneemmin ja vakiintuneemmin kuin nuoremman ja jäsentymättömämmän ympäristöperusoikeuden merkityssisällön ollessa kyseessä.

Suomalainen lainvalmistelukulttuuri tunnistaa ja huomioi lähinnä kollisiotilanteet, ei juurikaan konkurrenssitilanteita. Jotta perusoikeusjärjestelmä olisi mahdollista systematisoida tarkemmin, perusoikeusherkkyydet tulisi hahmotella entistä huolellisemmin ja jäsentää konkurrenssitilanteet - kollisiotilanteiden tapaan- perusoikeuksien rajoitusedellytystestin avulla. Kansallisen perusoikeusjärjestelmämme tulisi näin ollen nähdä myös muunlaisena kuin ainoastaan jännitteisenä kokonaisuutena ja kollisioita korostavana ja huomioivana. Myös siis konkurrenssisuhteet tulisi nostaa esiin. Perusoikeusjärjestelmämme kokonaisuus koostuu eri tahtiin kehittyneistä perusoikeuksista, joiden erityispiirteet tulisi hahmotella nykyistä paremmin. *Neuvosen* ja *Rautiaisen* artikkelissa hahmotteleman perusoikeusryhmitämyksen myötä oikeuksien keskinäinen vuorovaikutus muodostuisi täten monisuuntaiseksi eikä yksikään perusoikeus jäisi pimentoon, vaan se saisi sisältönsä kollisio- ja konkurrenssitilanteissa muista saman ryhmän oikeuksista. Dynaaminen ja ryhmiin perustuva perusoikeusjärjestelmä ei nosta pohdinnan kohteeksi ainoastaan yksittäistä perusoikeussäännöstä, vaan järjestelmä vastaa yhteiskunnallisiin muutoksiin nimenomaisesti kokonaisuutena.³⁸

2.4 Omaisuudensuoja perusoikeutena

2.4.1 Omaisuudensuojan sisältö perustuslaissa

Omaisuudenturvaa koskeva säännös on ollut kirjattuna Suomen hallitusmuotoon vuodesta 1919 lähtien ja se on ollut vahvasti perusoikeusjärjestelmän keskiössä lähes koko hallitusmuodon voimassaolon ajan. Oikeuskirjallisuudessa omaisuudensuojan mainitaan olevan alaltaan ja vaikutuksiltaan pisimmälle kehittynyt perusoikeus. Tänä päivänä ajattelutavan muutos on kuitenkin

³⁷ Neuvonen-Rautiainen 2013 s. 1019–1020, 1023–1024.

³⁸ Neuvonen-Rautiainen 2013 s. 1025–1027, 1029–1031. Ylisemmin asiaan liittyen voidaan esiin nostaa myös perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta arvioiden ympäristöoikeudelliselle lainsäädännölle ominainen systemaattinen hajanaisuus ja sektorijakoisuus. Länsineva pohtii ympäristöministeriölle tekemässään selvityksessä ympäristönsuojelulain uudistamisen yhteydessä olisiko hajautettua ympäristöoikeudellista sääntelyrakennetta aiheellista yhtenäistää johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi. Länsineva 2012 s. 2–4.

muuttanut omaisuudensuojan korostunutta asemaa eikä sillä enää nähdä olevan erityisroolia suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä. Perusoikeusuudistuksen esityöaineistossa pyrittiinkin tietoisesti välttämään omaisuudensuojan ylikorostamista muiden perusoikeuksien kustannuksella. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausumia seuraamalla voi huomata kuinka omaisuudensuojan tulkintaoppi on lähentynyt kohti muiden perusoikeuksien tulkintoja, vaikkakin edelleen eri perusoikeuksien tulkintojen välillä on tunnistettavissa eritahtista kehitystä.³⁹ Tasapainoinen perusoikeusjärjestelmä, jossa omaisuudensuoja on yksi perusoikeus muiden joukossa osana kokonaisjärjestelmää eikä siitä irrallisena osana, on tavoitteena kunnioitettava, mutta myös haasteellinen.

Omaisuudensuojasta säännellään perustuslain 15 §:ssä, jonka 1 momentin yleissäännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuudensuoja koskee jokaisen omaisuutta, ja tavoitteena on turvata ja edistää erityisesti yksilöiden taloudellista autonomiaa ja toimintavapautta sekä varallisuussuhteiden vakautta ja ennakoitavuutta. Jokainen yksilö voi näin ollen itse ohjata elämänsä suuntaa taloudellisissa asioissa, toimia omavastuullisesti, riippumattomasti ja turvautusti omaisuudensuojan toimiessa itseisarvoisena perusoikeutena. Taloudellinen riippumattomuus omaisuudensuojan taustalla on myös edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiselle, ilman sitä tasavertaisuus yksilöiden kesken jäisi toteutumatta. Tavoitteena on myös suojata yksilöiden oikeuksia ja odotuksia varallisuus oikeuksien ja –suhteiden riittävästä pysyvyydestä ja ennakoitavuudesta varallisuusmassan suuruudesta riippumatta. Perusoikeusuudistuksen myötä omaisuuden käyttöoikeuden rajoitusten sallittavuuden arviointia koskee tänä päivänä samat yleiset rajoitusedellytykset kuin muitakin oikeuksia.⁴⁰

Suomalaisen valtiosääntöoikeuden sisältämä erikoislaatuinen piirre on poikkeuslakijärjestelmä. Poikkeuslain käyttö on mahdollistanut perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lainsäädännön hyväksymisen muuttamatta itse perustuslain säännöstä. Erityisesti omaisuudensuoja on esiintynyt poikkeuslakien kohteena ja suurin osa poikkeuslaeista on käsitellyt poikkeamista omaisuudensuojasäännökseen liittyvistä vaatimuksista⁴¹. Poikkeuslakijärjestelmän myötä Suomen

³⁹ Länsineva 2011b s. 549–551, 555.

⁴⁰ Länsineva 2011b s. 555–557.

⁴¹ Jukka Kultalahden väitöskirjan mukaan v. 1919–1986 välisenä aikana säädetyistä n. 700 perusoikeuspoikkeuksesta n. 80 % sisälsi omaisuudensuojapoikkeuksia; Kultalahti 1990 s. 203–205.

valtiösääntökokonaisuus muodostui vaikeaselkoiseksi ja valtiosäännön todellinen sisältö jäi epäselväksi, koska perustuslakitekstin rinnalla vaikutti lukuisia sen sisältöä muuttavia poikkeuslakeja. Tänä päivänä poikkeuslakimenettelyyn suhtaudutaan pidättäytyvästi⁴².

Omaisuuksien suoja on ulotettu koskemaan ”omaisuutta” sanan laajassa merkityksessä; siihen kuuluvat kiinteän ja irtaimen omaisuuden ohella varallisuusarvoiset oikeudet, kuten rajoitetut esineoikeudet, esimerkiksi käyttö-, hallinta-, nautinta-, rasite- ja panttioikeudet sekä immateriaalioikeudet. Vain laillisesti hankittu varallisuus on omaisuudensuojan piirissä.⁴³ Omaisuudensuojan on tulkittu suojaavan lähinnä tietyn yksityisen subjektin varallisuus oikeuksia ja -etuja. Näin ollen myös jokamiehenoikeuksien ja erilaisten yleiskäyttöoikeuksien on nähty jäävän vaille omaisuuden perusoikeussuojaa. Perusoikeusluokituksen yhteydessä jokamiehenoikeuksia koskeva erityissäännös jätettiin perustuslakiin kirjaamatta, sillä sen perustuslaillisen suojan nähtiin rakentuvan välillisesti ympäristövastuusäännöksen ja liikkumisvapautta turvaavan säännöksen varaan⁴⁴. Omaisuutta määrittävä suoja on kuitenkin ulotettu koskemaan jollekin ryhmälle kuuluviin kollektiivisluonteisiin varallisuusarvoisiin oikeuksiin perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan. Tällainen on esimerkiksi saamelaisväestölle kuuluvaksi katsottu nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastuva oikeus kalastaa toisen vesialueella⁴⁵. Kyseinen kollektiivinen ulottuvuus koskee tällöin tiettyä rajattua erityisryhmää ja riittävän konkreettisesti luonnehdittua varallisuusarvoista etuutta, jolloin se on katsottu kuuluvaksi omaisuudensuojan piiriin.

Omaisuudensuojan ei voi nähdä sisältävän oikeutusta omistajan konkreettisen käyttövapauden maksimoinnille. Omaisuus ja omistamisen olennainen sisältö on turvattu, vaikka käyttövapauteen kohdistuu ajan myötä vaihtelevia rajoituksia. Tarkoituksena ei olekaan vakiinnuttaa omistajan käyttövapauden sisältöä tietylle stabiilille tasolle, vaan turvata omistamisen merkityksellinen sisältö kunakin vallitsevana aikana. Omistusoikeuden sisältö, toisin sanoen omistajan aktuaalinen käyttövapaus, vaihtelee ajassa ja paikassa oikeusjärjestyksen mukaan kiinnittäen omistamisen

⁴² Esim. PeVM 25/1994 vp s. 4.

⁴³ HE 309/1993 vp s. 63, Saraviita 2011 s. 226.

⁴⁴ PeVM 25/1994 vp s. 10, 63, LaVO 2/1993 s. 106. Jokamiehenoikeudet voidaan nähdä sietämisvelvoitteen yhtenä ulottuvuutena; jokamiehenoikeuksista tarkemmin esim. Hollo 2009 s. 289–300.

⁴⁵ PeVL 27/1997 vp, PeVL 30/1993 vp, PeVL 13/1989 vp, PeVL 5/1981 vp ja PeVL 7/1978 vp. Omaisuudensuojan kollektiivisesta ulottuvuudesta myös Länsineva 2002 s. 194–196. Saamelaisilla on alkuperäiskansana PL 17.3 §:n mukainen oikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan; aiheesta tarkemmin tämän tutkimuksen luvussa 3.2.2 erityisesti kalastusta koskien.

yhteiskunnallisen funktion ja sosiaalisen sidonnaisuuden aikakauden arvoihin ja tarpeisiin. Omistajan käyttövapautta voidaan rajoittaa yksityisten ja yleisten intressien turvaamiseksi, tällainen voi olla esimerkiksi ympäristöperusoikeussäännöksen tavoitteiden mahdollisimman täysimittainen täytäntöönpano. Parasta perusteltavissa olevaa, tasapainoista kokonaisratkaisua etsittäessä perusoikeussäännösten keskinäisen punninnan ja optimoinnin seurauksena omistajan käyttövapausrajoitus on mahdollinen ainoastaan asiaankuuluvan intressin turvaamiseksi. Tällainen voi olla muun muassa ympäristöön vaikuttavien toimenpiteiden haitallisten seurausten minimointi. Omaisuuden olennaiseen sisältöön ei kuitenkaan tule puuttua, vaan perusoikeuden ydinsisältö on säilytettävä koskemattomana. Rajoitusten kohdalla on huomioitava myös niistä mahdollisesti aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaaminen sekä riittävien oikeussuojakeinojen turvaaminen. Ympäristöperusoikeussäännöksen taustalla vaikuttavan kestävä kehityksen tavoite tuo lisäksi asetelmaan kiintoisan seikan, sillä rajoitus voi syntyä myös tulevien sukupolvien intressien vuoksi; käyttövapaus voi siis tulla rajatuksi tilanteessa, jossa vastakkaista intressiä ei konkreettisesti ole osoitettavissa.⁴⁶

2.4.2 Tapaus KKO 2004:26

Tarkempaan tarkasteluun tuomioistuinratkaisuista voidaan nostaa esiin ensimmäinen korkeimman oikeuden perustuslain 106 §:ää koskeva ratkaisu KKO 2004:26. Tässä kritiikkiä saaneessa päätöksessä oikeus nojautui yllättäen vanhoihin omaisuudensuojatulkintoihin.⁴⁷ Tapaus on esimerkki myös yleisten oppien tasoisten näkökohtien merkittävästä, mutta hiljaiseksi jäävästä roolista oikeudellisessa päätöksenteossa, ja 'rivien välistä' suoritetusta arvioinnista siitä, millaisten oletusten varaan ratkaisua edeltäneet tulkinnat on tehty, sillä oikeudelliseen hahmotukseen liittyvät valinnat on jätetty vaille nimenomaisia perusteluja. Tapauksessa oli kyse siitä, tuliko myös väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuneeseen vahinkoon soveltaa rakennussuojelulain 11 §:n korvausperiaatteita ja toimia näin omaisuudensuojan sananmuodon vastaisesti. Tapaus identifioi jännitettä omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välillä. Omaisuudensuojasäännös laajentaa osaltaan rakennussuojelulain korvaussääntelyn tulkintaa, kun taas ympäristöperusoikeussäännös laajentaa kulttuuriperintöä koskevaa vastuutulkintaa. Ratkaisussa KKO sivuutti täysin ympäristöperusoikeuden, eikä sisällyttänyt ratkaisuun ainoatakaan kannanottoa ympäristövastuusta. Yllättäen ratkaisun punninta tehtiin ainoastaan rakennussuojelulain korvaussääntelyn ja perustuslain 15 §:n välillä. Ratkaisua koskeva kritiikki ei ulotu ainoastaan ympäristöperusoikeuden

⁴⁶ Kuusiniemi 1998 s. 68–69, 80–81, PeVM 25/1994 vp s. 5, HE 309/1993 vp s. 30, KM 1992:3 s. 228.

⁴⁷ Länsineva 2011a s. 346–347.

sivuuttamiseen ja omaksuttuun omaisuudensuojatulkintaan, vaan myös sen ajalliseen perspektiiviin. Rakennussuojelulain soveltamisen suhdetta perustuslakiin arvioitiin vain rakennussuojelulain säätämistä edeltäneiden esitöiden sekä ajallisesti vanhojen perustuslakivaliokunnan lausuntojen⁴⁸ perusteella. Myöskään omaisuudensuojakäsitys ei perustunut ratkaisuhetkellä vallitsevaan käsitelmäärittelyyn. Ratkaisussa perustuslakivaliokunnan omaisuudensuojakanta perustui siis vuosituhanen vaihteessa kumottuun hallitusmuotoon, vanhentuneeseen perusoikeusluetteloon ja jo syrjäytyneisiin tulkintaperiaatteisiin. Nämä määrittivät siis vielä vuonna 2004 perustuslain ja omaisuudensuojasäännöksen tulkintaa olettaen virheellisesti, ettei omaisuudensuojakäsitys ollut muuttunut viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Ratkaisu tehtiin yllättäen siis kokonaan ilman ympäristöperusoikeuden huomioonottamista, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaantulon vaikutusta huomioimatta. Erheellisen tulkintanäkökulman myötä korkein oikeus vahvisti näkemystä siitä, että etusijasäännöstä tulee tulkita alkuperäisen lainsäätäjän perustuslaintulkintaratkaisun mukaan, vaikka olosuhteet olisivatkin muuttuneet valtiosääntöoikeudellisesti.⁴⁹

Perustuslain 106 §:n etusijasäännöksen mukaan perustuslaille on annettava etusija tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa, jos lain säännöksen soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuimella on mahdollisuus arvioida eduskunnan säätämän lain perustuslainmukaisuutta vain yksittäisen ja konkreettisen oikeustapauksen kohdalla, ei yleisessä mielessä, ja se voi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta kyseisessä yksittäistapauksessa, ei julistaa lain säännöstä perustuslainvastaiseksi. PL 106 § soveltuu ilmeisiin ristiriitatilanteisiin vain silloin, kun perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei pysytä poistamaan perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla.⁵⁰ Tapauksessa KKO 2004:26 on havaittavissa ilmeisyyskriteeritulkintaan liittyviä ristiriitaisuuksia. Vaikka säännöksellä on haluttu korostaa perustuslakivaliokunnan asemaa tulkinta-auktoriteettina ja perusoikeusjärjestelmän ennakkovalvojana, sekä haluttu varmistaa lakien perustuslainmukaisuuden painopisteen säilyminen eduskunnan käsissä, konkreettisessa ratkaisutoiminnassa vaikutus saattaa olla juuri päinvastainen. Kun tuomioistuin toimii perusoikeuksia koskevan jälkivalvojan roolissa normikontrolliorganisaation jatkeena, se joutuu sitomaan oman kantansa perustuslakivaliokunnan esittämään abstraktin tason perustuslain tulkintaan tai arvioimaan kannan pätevyyden suhdetta

⁴⁸ PeVL 6/1983 vp, PeVL 16/1982 vp.

⁴⁹ Lavapuro 2010 s. 194–197, Ojanen 2004 s. 921–925, myös mm. Jaakko Husa on käsitellyt tapausta artikkelissa Defensor Legis 3/2004 s. 532–545.

⁵⁰ HE 1/1998 vp s. 163, PeVM 10/1998 vp s. 30–31, Lavapuro 2010 s. 12 ja s. 179 ss.

omaan perustuslakitulkintaansa. Kumpikaan edellä mainituista vaihtoehtoista ei ole ideaali perustuslain institutionaalisten järjestelyjen kannalta. Tuomioistuimien saattaa *Juha Lavapuron* mukaan sivuuttaa sekä perustuslainsäätäjän että lainsäätäjän myöhemmät tapauksen kannalta merkitykselliset perustuslain sisältöä koskevat ratkaisut tai tuomioistuin joutuu vaarallisen lähelle perustuslakivaliokunnan säätämisvaiheen tulkintakannanoton perustuslainmukaisuuden arviointia.⁵¹

Perustuslain etusijasäännös on vasta toissijainen mekanismi valtiosääntöoikeudellisten ristiriitojen ratkaisutoiminnassa. Oletuksena on, että ristiriidat ilmenevät jo alustavassa ratkaisuharkinnassa, jolloin ne voidaan poistaa tarkemman tulkinnan jälkeen. Jotta perustuslain vaatimukset on mahdollista toteuttaa ja edistää parhaiten perus- ja ihmisoikeuksien tarkoituksia, erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehtoista tulee omaksua parhaiten vaatimukset täyttävä. Vasta tämän jälkeen perustuslain 106 §:n käyttö ristiriidan ratkaisemiseksi voi tulla harkittavaksi. KKO 2004:26 näyttää tältä kannalta tutkittuna olevan asianmukaisesti argumentoitu. Korkeimman oikeuden perustelujen mukaan etusijasäännöstä tuli sovellettavaksi, koska rakennussuojelulain sanamuoto esti lain 11 §:n korvausperiaatesäännöksen ulottamisen koskemaan myös väliaikaisia toimenpidekieltoja. Tästä johtuen etusijasäännöksen nähtiin tulevan sovellettavaksi vasta toissijaisesti. Perustelu sisältää jo itsessään johtopäätöksen väliaikaisen toimenpidekiellon aiheuttamien vahinkojen perustuslainmukaisesta korvattavuudesta. Tämä edellyttää omaisuudensuojan rajoitettavuuden määrittelyä valtiosääntöoikeudellisesti kestävästi, samoin kuin ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan välisen suhteen spesifiointia. Koska KKO:n ratkaisusta ei näitä perusteita löydy, selvittämättä jää millä perusteella perusoikeusmyönteinen tulkintavaihtoehto jäi toteutumatta.⁵²

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 21/1996 vp käsitellyt omaisuudensuojasäännöksen käyttörajoitustilanteita ja lausunut, ettei hallitusmuodon 12.1 §:stä (nyk. PL 15 §) johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta. Täyden korvauksen vaatimuksen ulottaminen omaisuuden käyttörajoitustilanteisiin on tällöin nähty olevan niin merkittävä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettavissa pakkolunastukseen. Lausunnosta on pääteltävissä myös, ettei omaisuudensuojasäännös estä entistä pidemmälle meneviä omaisuuden käyttörajoituksia

⁵¹ Lavapuro 2010 s. 197.

⁵² PeVM 10/1998 vp s. 30–31, PeVM 25/1994 vp s. 4, PeVL 2/1990 vp s. 3, KKO 2004:26 tuomion kohdat 16 ja 17, myös Lavapuro 2010 s. 204–205.

ilman korvausten ulottamista niihin eikä kyseistä tilannetta täten voi luonnehtia ongelmalliseksi omaisuudensuojan kannalta. Pidemmälle menevien käyttörajoitusten hyväksymisen tulkinnan voikin nähdä muuttuneen perusoikeusuudistuksen ja erityisesti uuden ympäristövastuusäännöksen myötä. Kyseisen tapauksen KKO 2004:26 kannalta on huomioitava PL 20 §:n sisältämä erityinen maininta *kulttuuriperintöä* koskevasta vastuusta, sillä käsiteltävässä tapauksessa on nimenomaisesti kyse rakennussuojelulaissa tarkoitetun huoneiston suojelutarpeen selvittämisen aikaisesta väliaikaisesta toimenpidekiellosta. Myös rakennuslainsäädännön uudistamista koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 38/1998 vp luonnehditaan kaavoitukseen liittyviä rakentamiskieltoja sekä rakentamis- ja toimenpiderajoituksia. Lausunnon mukaan kiellot ja rajoitukset ovat luettavissa omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksiksi.⁵³ Viittauksia kumpaankaan, kommentoitavan tapauksen kannalta oleellisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ei KKO:n päätöksestä löydy⁵⁴. Artikkelissa *Tuomas Ojanen* mainitsee, ettei KKO:n päätöksessä täyttyneet PL 106 §:n soveltamisedellytykset ja näkee tämän kritiikille alttiin ratkaisun mahdollisesti johtavan käytännössä siihen, etteivät viranomaiset uskalla antaa suojelutarpeen selvittämisen ajaksi väliaikaisia toimenpidekielloja korvausvaatimusten pelossa⁵⁵. Kaikesta kritiikistä ja kyseenalaisuudesta huolimatta kyseisen korkeimman oikeuden ratkaisumenettelyn voi nähdä oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta kiehtovana tutkimuskohteena. Kaikkein kiinnostavimpia eivät aina ole ratkaisut, joissa perus- ja ihmisoikeuksia on sovellettu, vaan mielenkiinto voi kohdistua myös tilanteisiin, joissa oikeuksia ei ole sovellettu, vaikka aihetta olisi ollut.

2.5 Ympäristöperusoikeussäännös

2.5.1 Ympäristöoikeudellisen ajattelun kehitys ja ympäristöoikeus oikeudenalana

Kaikella inhimillisellä toiminnalla ja sitä koskevalla sääntelyllä on ympäristövaikutuksia, tämän vuoksi ympäristöoikeutta oikeudenalana ei ole mahdollista määritellä tyhjentävästi. Ympäristöoikeuden omaleimaisin piirre onkin, että se sisältää aineksia useista eri oikeudenaloista. Itse asiassa kaikki ympäristön tilaan vaikuttava toiminta ja käyttäytymistä olennaisesti ohjaava sääntely on luettavissa ympäristöoikeuden alaan.⁵⁶ Ympäristöoikeuden tärkeänä tehtävänä onkin täsmentää ja vahvistaa ympäristöarvojen merkitystä oikeusjärjestyksessä monitieteistä

⁵³ PeVL 21/1996 vp, PeVL 38/1998 vp, Ojanen 2004 s. 921–925.

⁵⁴ Ainoastaan yksi eriävä mielipide pohti perusoikeusuudistuksen merkitystä ratkaisuun koskien julkisyhteisön korvausvelvollisuutta omaisuuden käyttörajoituksesta säädettäessä (oikeusneuvokset Krogerus ja Hidén).

⁵⁵ Ojanen 2004 s. 928.

⁵⁶ Ekroos ym. 2014 s. 6–8.

lähestymistapaa käyttäen⁵⁷. Tämä ei ole kuitenkaan yksiselitteistä, sillä ympäristön käyttöä ja suojeluseikkoja painotetaan eri tavoin eri laeissa aiheuttaen osaltaan ympäristöoikeudelle sisäistä jännitteisyyttä⁵⁸. Ympäristöoikeus konfliktioikeutena toimii ympäristöön liittyvien intressien välisten ristiriitojen ratkaisijana. Tällaisia käyttö- ja suojeluintressien välisiä vastakkaisuuksia ilmenee nimenomaisesti ympäristövastuusäännöksen, omaisuuden suojan sekä elinkeinovapauden kesken. Laintulkintatilanteessa konfliktin osapuolet ja ratkaisemisen edellytykset määräytyvät sen mukaan mitkä säännökset kulloinkin kyseessä olevassa tapauksessa tulevat sovellettaviksi. Ympäristöoikeuden perimmäinen funktio on pyrkiä ylläpitämään yhteiskuntarauhaa ja tasapainottamaan ympäristöoikeudellisia intressejä yksityisten ja yleisten etujen välisessä ristipaineisissa tilanteissa, joissa huomioonotettavana ovat niin ympäristön säilyttäminen ja ympäristön käyttö kuin ympäristömuutosten aiheuttaminenkin.⁵⁹

Ympäristöoikeudellisen kehityksen kannalta 1970-luku oli Suomessa nousevan ympäristötietoisuuden aikaa. Poliitiikan ja talouden kovat arvot ja valta olivat hiljalleen väistymässä, ja ympäristöoikeus alettiin vähitellen nähdä itsenäisenä oikeudenalana. Esimerkiksi metsänomistajien ja luontoympäristön osalta kiinnostavaa luettavaa on keväällä 1970 ilmestynyt *Suomen Luonto* -lehden⁶⁰ metsänumero, jossa arvosteltiin ankarasti Suomen tehometsätaloutta ja Metsähallitusta. Lehdessä julkaistiin kansallisesti merkittävä Suomen luonnonsuojeluliiton julkilausuma yksityismaiden säästömetsistä muun muassa sanoin: *”Metsiemme tila vaikuttaa suomalaiseen maisemaan ja kansalaisten viihtyvyyteen enemmän kuin mikään muu hallinnassamme oleva asia.”* Kritiikkiä sai suhtautuminen metsähakkuilta välttyneiden yksityisomisteisten metsäalojen näkeminen ainoastaan kielteisessä valossa, metsäteollisuuden ulottumattomissa olevina kohteina, joissa ”puu ei kierrä” teollisuudelle tai ”puuta lahoaa pystyyn”. Lisäksi tuotiin esiin huoli siitä, kuinka alkuvaiheessa luonnonsuojelullinen herääminen oli ja kuinka luonnonvarojen riiston pelättiin entisestään kiristyvän: *”Tällöin tulevat vaikeudet ylivoimaisen suuriksi niille metsänomistajille, joiden maltti on pelastanut viimeiset luonnonmetsämme ja jotka jo nyt ovat suurin uhrauksin joutuneet luopumaan lyhyen tähtäyksen taloudellisesta voitosta”*. Julkilausuman mukaan lohduttomat aukkohakkuut, kuolettavan yksitoikkoiset tasaikäiset puupellot

⁵⁷ Määttä 2003 s. 112–113.

⁵⁸ Esim. vesilain (VL, 587/2011) 1.1 §:ssä määritelty kestävä käyttö painottaa luonnonvarojen hyödyntämistä, kun taas ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) 1 §:ssä määritelty pilaantumisen ehkäisy sekä luonnonsuojelulain (LSL, 1096/1996) 1 §:ssä määritelty luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen korostavat suojeluseikkoja.

⁵⁹ Belinskij ym. 2015 s. 625–626. Yksityisestä ja yleisestä edusta ks. esim. YSL 122.2 §.

⁶⁰ Ennen internetiä ja muiden tiedotusvälineiden kiinnostuneisuutta luontoasioita kohtaan *Suomen Luonto* -lehti oli 1970-luvun miltei ainoa ja merkittävä luonto- ja ympäristötiedon lähde.

ja suuret konesavotat aiheuttavat suurimman osan yhteiskunnan epäkohdista: elinympäristön maisemallista turmeltuneisuutta, katkeruutta ja siirtolaisuutta alitajuisten viihtymyksellisten tekijöiden kautta.⁶¹ Tämän päivän luonnonsuojelullinen tietoisuus on luonnollisesti aivan eri tasolla kuin 1970 -luvulla; ympäristöoikeus on vakiinnuttanut paikkansa itsenäisenä oikeudenalana eikä sen olemassaoloa tarvitse enää perustella. Oikeudenalana se on hyväksytty myös kansainvälisten toimijoiden määrittämällä kentällä.

Ympäristöoikeuden erityispiirteenä ovat sen sisältämät ja käyttämät joustavat normit. Tämän lisäksi myös tulkinnassa käytetään avoimia käsitteitä, kuten esimerkiksi ”kohtuuton rasitus”, ”luonnonarvojen merkittävä heikentyminen” tai ”kaunis maisemakuva”. Päätöksentekotilanteessa tällaisen normin soveltaminen edellyttää oikeudellisen tiedon hankinnan lisäksi arvottamista ja punnintaa muita päätösharkinnassa esiin tulevia näkökohtia vasten. Ympäristölainsäädännön soveltamiseen liittyy myös vahva näkökulma yhteiskunnalliseen ja eettiseen hyväksyttävyyteen. Usein joustavan normin jättäessä tulkitsijalle väljän harkintamarginaalin, tukea normitulkintaan etsitään yhteiskunnan arvoluetteloksi kutsutuista perustuslain perusoikeussäännöksistä. Tällöin perustuslain tulkintavaikutus on kaikkein omimmillaan.⁶² Oikeudellisista muutoksista ympäristöoikeuden muotoutuminen erilliseksi oikeudenalaksi onkin ollut merkittävimpiä oikeudellisia muutoksia viimeisimpien vuosikymmenien aikana. Muutos on ollut nopeaa ja vaikutuksiltaan laajaa; ympäristönäkökohdista on muodostunut, ainakin periaatteessa, koko oikeusjärjestyksen läpäisevä normatiivinen vaatimus.⁶³

Ympäristöpoliittisia tavoitteita ilmentävät myös niin kutsutut ympäristölliset ohjausperiaatteet, jotka esiintyvät oikeudellisten periaatteiden rinnalla. Tällaisia ohjausperiaatteita on lukuisia, esimerkiksi kestävä kehityksen periaate, varovaisuusperiaate, läpäisyperiaate ja aiheuttamisperiaate. Ne vaikuttavat sekä lainsäädännön kehittämiseen että joustavia oikeusnormeja soveltavaan ratkaisutoimintaan. Ohjausperiaatteiden muuttuminen oikeusperiaatteeksi vaatii tietyn asteisen hyväksyttävyyden eikä aina olekaan ongelmatonta määritellä milloin tämä on tapahtunut.

⁶¹ Suomen Luonto -lehti No 3, 1970 s. 104.

⁶² Ekroos ym. 2014 s. 9, 66.

⁶³ Määttä 2003 s. 115.

Oikeusperiaatteet ikään kuin omalla arvolutuneisuudellaan ohjaavat laintulkintaa kohti optimaalista ratkaisua esimerkiksi normikonflikteja ratkottaessa tai lain aukkoja täytettäessä.⁶⁴

Ympäristöoikeudellinen laintulkinta on kiinteästi sidoksissa viitekehykseen, josta koko oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmä koostuu. Ympäristöoikeudelle onkin ominaista arvotulkintaisuus, jonka voi nähdä johtuvan oikeudenalan tulevaisuuteen suuntautuneisuudesta, normien joustavuudesta ja tulkinnanvaraisuudesta sekä yleisesti ympäristöoikeuden konfliktioikeudellisesta luonteesta. Esimerkiksi lupaharkinnassa toiminnan ympäristövaikutusten hyötyjä ja menetyksiä arvioitaessa oikeudellinen ratkaisu ei ole koskaan arvovapaata. Tulkinnanvaraisuuden lisäksi normien joustavuus liittyy sääntelytekniikkaan, jossa suuntauksen voi nähdä muuttuvan kohti entistä avoimempia normia. Tämän muutoksen taustalla on lainsäädäntömenetelmän tarve varautua yhteiskunnallisiin muutoksiin niin, ettei tarvetta sääntelyn uudistamiseen synny joka kerta, kun yhteiskunnallisia muutoksia esiintyy tai tekniset tiedot muuttuvat. Joustavilla normeilla siis turvataan yhteiskunnan ja sen arvostusten muuttuessa mahdollisuus saman säännöksen olosuhteiden mukainen adaptiivinen tulkinta. Joustavia normeja voidaan pitää ympäristöoikeuden ominaispiirteenä joko myönteisenä tai kielteisenä piirteenä näkökannasta riippuen: ongelmallisena voidaan nähdä oikeusjärjestelmän ennakoitavuuden, kontrollin tai yhdenvertaisuuden mahdollinen toteutumatta jääminen, kun taas joustavuutta puoltavana seikkana se voidaan nähdä harkintaa täydentävänä tai lainalaisuuden puutteita korjaavana.⁶⁵

Ympäristöoikeudellista sääntelyä koskevien intressiristiriitojen sovittamisen variaatiot ovat seurausta nimenomaisesti joustavien normien väljyydestä. Esimerkiksi VL 3 luvun 4 §:n mukainen intressivertailusäännös koskien lupaa vesitaloushankkeelle tulee myönnettäväksi, jos yleisille tai yksityisille eduille hankkeesta saatava hyöty on huomattava verrattuna yleisille tai yksityisille aiheutuviin menetyksiin. Tästä poiketen YSL 49 § edustaa sidotumpaa harkintaa ja sääntelee, ettei ympäristölupaa myönnetä, jos toiminnan ympäristöä pilaavista vaikutuksista aiheutuu säännöksessä tarkoitettuja seurauksia. Säännös suhteuttaa omaisuuden käytön vapauden ympäristönsuojelun kanssa ja sisältää useita tulkinnanvaraisia elementtejä, jotka jäävät käytännön arvioinnin kohteeksi; muun muassa sen tarkastelu, kuinka merkittävästä pilaantumisesta on kyse tai mitä tarkoitetaan luonnonolosuhteiden huonontumisella. Edellä mainitun esimerkin myötä on helppo havaita

⁶⁴ Ekroos ym. 2014 s. 19.

⁶⁵ Belinskij ym. 2015 s. 613–629.

ympäristöoikeudellinen lainsoveltaminen haasteelliseksi. Avoin ja laajasti tulkinnanvarainen sääntely, jäsentymätön oikeudellinen identiteetti, eri suuntaan ohjaavat tavoitteet ja arvot sekä ennalta määrittelemättömät ratkaisuperusteet luovat järjestelmälle riittämiin haasteellisuutta. Ratkaisuharkinta onkin edellä mainittujen seikkojen vuoksi usein tapauskohtaista ja arvosidonnaista.⁶⁶

Moraalis-eettisesti yksilölle on esitettävissä vaatimus antaa luonnolle ja sen osille samankaltainen arvostettu asema kuin toisille ihmisille. Lainsäädännön keinoin ihminen toimenpiteineen olisi ohjattava toimimaan kuten hänen moraalinen velvollisuutensa luontoa kohtaan vaatii. Tämä eettisyyden vaatimus kansalaisten ja virkamiesten tasolla on koulutuksen ja valistustyön tuloksena vaikuttanut osaltaan ympäristöratkaisujen sisältöön normien maailmassa. Eettisen pidättyvyystvaatimuksen, toisin sanoen pyrkimyksen ympäristönsuojelutoimien tehostamiseen myös silloin, kun se ei välittömästi tarpeellista olisikaan, voidaan nähdä olevan lähellä varautumisperiaatetta; taloudellisesti ajatellen ympäristövahinkojen ennaltaehkäisytoimenpiteet osoittautuvat useimmiten nykyhetkellä edullisemmiksi kuin tulevaisuudessa tehtyinä. Eräänä perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän yleisenä oppina, erityisesti ympäristöperusoikeuden oikeudellisella kehitysalalla vaikuttavana, on perusoikeuden heikennyskielto eli perusoikeuden toteutumisessa jo saavutetun tason heikentämisen kielto. Sen mukaan julkiselta vallalta edellytetään riittäviä toimia, ei ainoastaan yksilön vapauspiirin puuttumattomuuden suojaamiseksi, vaan myös ympäristön ja ihmisten -yksittäisen ihmisen tai yrityksen- elinkeinovapauden harjoittamisen tai omaisuuden käytön haitoilta. Heikennyskieltoa on käytetty myös saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi, ja vesilakiin, kaivoslakiin sekä ympäristönsuojelulakiin onkin sisällytetty erityinen maininta saamelaiskulttuurin heikentämisen kiellosta⁶⁷. Viljasen ym. artikkelissa ehdotetaan heikennyskiellon liittämistä *kaikkiin* saamelaisten kannalta keskeisiin ympäristölakeihin. Tämä lisäisi koherenssia saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi samalla madaltaen tuomioistuinten heikennyskiellon

⁶⁶ Belinskij ym. 2015 s. 613–629. Ratkaisu KHO 1997:143 (Hirvijoen alaosan perkaus) on hyvä esimerkki intressivertailusta yksityisen edun (kuivatushyöty maanviljelykselle) ja yleisen edun (joen ympäristönsuojelulliset arvot) välillä, sekä joustavien normien huomioimisesta ratkaisuperusteena. Ojitushankkeeseen liittyvään joen alaosan perkaukseen ei myönnetty lupaa, sillä selvitysten perusteella perkaustyön seurauksena jokiluonnolle olisi aiheutunut huomattavia vahingollisia muutoksia. Todennäköisesti hanke olisi hyväksytty vielä pari vuosikymmentä ratkaisunannosta taaksepäin. Päätös kertoo ympäristöarvojen aseman noususta yhä tärkeimmiksi seikoiksi ratkaisuperusteena sekä ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksesta aineellisia säännöksiä sovellettaessa. Kuusiniemi 1998 s. 72–74.

⁶⁷ Ks. vesilain (VL, 587/2011) 2 luvun 8 §, kaivoslain (KaivosL, 621/2011) 50 § ja ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) 49 §:n 6. kohta. Saamelaisten kulttuurisuojaaja kalastuksen osalta käsitellään tämän tutkimuksen luvussa 3.2.2.

soveltamiskynnystä punnintatilanteissa⁶⁸. Samansuuntainen kehitystendenssi on havaittavissa tammikuussa 2017 julkaistussa saamelaisten oikeuksien toteutumista koskevassa kansainvälisen tutkimusryhmän oikeusvertailevassa tutkimuksessa, jossa suositellaan saamelaisten oikeuksien kannalta keskeisten maihin ja vesiin liittyvien lakien täydentämistä saamelaiskulttuurin heikennyskiellolla⁶⁹. Heikennyskielto otetaan esiin myös oikeusministeriön lausunnossa koskien hallituksen esitystä Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi⁷⁰. Siinä tunnistetaan erityisesti kansallisen heikennyskiellon yhteys Suomea koskeviin kansainvälisiin sitoumuksiin eli YK:n alkuperäiskansojen huippukokouksen loppuasiakirjaan vuodelta 2014 sekä alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistukseen vuodelta 2007 (erityisesti artikkelit 25 ja 26). Oikeusministeriön lausunto on yksi esimerkki kansallisen lainvalmistelun mahdollisuudesta hyödyntää kansainvälistä ihmisoikeusargumentaatiota ohjaten näin lainsäädännön valmistelua perus- ja ihmisoikeusmyönteisempään suuntaan⁷¹.

Vaikka taloudelliset seikat ohjaavat laajalti yhteiskunnan toimintaa, perusoikeuksien suojelutason tulee pysyä riittävällä tasolla ekonomisesta tilanteesta riippumatta. Erityisesti ympäristöperusoikeuden toteutuminen on kytköksissä heikoimmassa tilanteessa olevien yhteiskuntaryhmien suojaamiseen. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan perustuslakivaliokunnalle osoittamassaan lausunnossa todetaan, ettei perusoikeuksien toteutuminen saa olla riippuvainen taloudellisista suhdanteista⁷². Perusoikeuksien heikennyskielto muodostaa omalta osaltaan turvaverkon, ja lainsäätäjän toimia rajoittavan periaatteen, tilanteessa, jossa perusoikeuksien ydinsisällön kaventaminen perustellaan taloudellisin seikoin. Tällaisia taloudellisten resurssien muodostamia reunaehtoja sisältyy muun muassa viime aikaisiin hallinnon ja sääntelyn keventämishankkeisiin⁷³. Myös eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt saman linjauksen koskien perusoikeuksien toteutumisen riippumattomuutta taloudellisista resursseista. Koulujen sisäilmanlaatua koskevassa ratkaisussa 16.8.2012 todetaan, ettei taloudellisten resurssien vähyys ole

⁶⁸ Viljanen ym. 2016 s. 108 (kursiv. PR).

⁶⁹ Raportti on luettavissa osoitteessa <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=16601> (viitattu 23.10.2017).

⁷⁰ Oikeusministeriön lausunto 8.2.2016 HE 132/2015 vp:sta, myös aiemmat lausunnot 23.11.2015 Dnro 168/43/2015 ja 17.6.2014 Dnro 107/43/2014. Viljanen ym. 2016 s. 108.

⁷¹ Viljanen ym. 2016 s. 108. Kansainvälisen ja kansallisen toimijan keskinäisestä suhteesta ja vuoropuhelusta tarkemmin tämän tutkimuksen luvussa 4.4.

⁷² VaVL 2/1994 vp.

⁷³ Ks. esim. PeVL 23/2009 vp s. 2. Hallinnollisten rakenteiden keventämishankkeiden merkityksestä lisää tämän tutkimuksen luvussa 5.2.

julkiselle vallalle hyväksyttävä peruste jättää terveellisen ympäristön turvaamisvelvoite toteuttamatta.⁷⁴

2.5.2 Ympäristöperusoikeuden sisältö perustuslaissa

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä Suomen hallitusmuotoon (HM, 94/1919) lisättiin uusi ympäristöperusoikeuspykälä (14 a §), joka sisältää muuttamatta siirrettiin vuoden 2000 uudistuksessa uuden perustuslain (PL, 731/1999) 2 lukuun 20 §:ksi. Sen ensimmäisessä momentissa määritellään kaikille kuuluvasta vastuusta koskien luontoa ja sen monimuotoisuutta, ympäristöä ja kulttuuriperintöä. Toisen momentin mukaan julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan terveellinen ympäristö sekä vaikutusmahdollisuus elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon; myös ei-asianosaisille asioissa, jotka koskematta näiden oikeutta tai etua vaikuttavat merkittävästi yhteiseen elinympäristöön. Vaikuttamismahdollisuuksia on näin ollen laajennettu entistä enemmän myös varsinaisen asianosaispiirin ulkopuolelle, esimerkiksi mahdollistamalla puhevalta erilaisille yhdistyksille, järjestöille ja muille yhteisöille. Yleisemmin ottaen säännöksen myötä ympäristönäkökohdat on nostettu perusoikeusnormistossa näkyvämmiin esiin ja ympäristösuojelulliset päämäärät määritetty yhteiskunnallisesti tärkeiksi seikoiksi; osittain sen vuoksi, että ihmisten hyvinvoinnilla on havaittu olevan yhteys ympäristöön ja sen kestävyyskykyyn. Perustuslakivaliokunnan myöhemmän lausuntotulkinnan mukaan ympäristösuojelulliset päämäärät voivat muodostaa sellaisen yhteiskunnallisesti painavan tarpeen, joka toimii hyväksyttävänä perusteena rajoittaa jotakin toista perusoikeutta, esimerkiksi omaisuuden suoja. Säännös vahvistaa kestävä kehityksen periaatetta ja 2 momentin julkisen vallan turvaamisvelvoite puolestaan pyrkii takaamaan ennalta varautumisen periaatteen toteutumisen käytännössä. Vastuu ympäristöstä toteutetaan kuitenkin lähinnä muun lainsäädännön tuella ja välityksellä⁷⁵. Perusoikeudet eivät muutoinkaan täsmenny itsenäisesti tai suljetusti ainoastaan oman ydinalueensa ympärille, vaan ne muodostavat järjestelmän keskinäisten suhdeverkostojen varaan; myös PL 20 § saa täten sisältönsä yhdessä ja suhteessa muihin perusoikeussäännöksiin. Kun ympäristöperusoikeussäännöstä on tulkittu ja oikeudellisesti arvioitu, sen arvoperustaa ja merkitystä on edelleen korostettu. Perusoikeusuudistuksen lähtökohtana nimittäin mainittiin ympäristön suojelun ja sen merkityksen

⁷⁴ Viljanen ym. 2016 s. 105–109, Viljanen ym. 2014 s. 23–24, EOA 16.8.2012 Dnro 2822/4/10, Hollo 2009 s. 38–39. Tarkemmin perusoikeuden heikennyskiellosta artikkelissa Pauli Rautiainen: Perusoikeuden heikennyskielto, Oikeus 2013:3 s. 261–283. Rautiainen on linjannut heikennyskiellon rajoitusehdoiksi ajallisen rajauksen vaatimuksen, oikeasuhtaisuuden julkisen talouden tilaan nähden sekä kiellon lisätä heikennyksellä eriarvoisuutta.

⁷⁵ HE 309/1993 vp s. 66–67 sisältää luettelon ympäristönsuojeluun liittyvistä laeista, jotka tahollaan konkretisoivat ympäristöperusoikeutta. Näitä ovat mm. luonnonsuojelulaki, terveydenhoitolaki, naapurussuhdelaki, rakennuslaki, rakennussuojelulaki, vesilaki, koskiensuojelulaki ja kemikaalilaki.

muodostavan edellytyksiä ja ehtoja sille, että perusoikeuksien ja yksilöllisten vapauksien on tosiasiallisesti mahdollista toteutua.⁷⁶

PL 20.1 §:n määrittämä vastuu ympäristöstä ei ole ainoastaan ohjeellinen säännös. Perusvelvollisuudeksikin kutsutun ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys on täsmentynyt aikojen kuluessa, kun tarkastellaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Alkuvaiheen tulkintakäytännöstä esimerkkinä voidaan tarkastella luonnonsuojelulainsäädännön muutosta koskevaa valiokunnan lausuntoa PeVL 21/1996 vp. Kyseisessä lausunnossa valiokunta lausui, ettei vastuu ympäristöstä aseta yksilöön kohdistettavissa olevia velvoitteita. Valiokunnan enemmistö katsoi myös, ettei säännöstö muodosta erillistä perustetta ulottaa esimerkiksi maanomistajiin ulottuvia sietämisvelvoitteita; vähemmistö sitä vastoin koki tällaisen tulkinnan rajaavan liikaa säännöksen merkitystä.⁷⁷

Perus- ja ihmisoikeuksien sekä niiden taustalla vaikuttavan arvoperustan kautta voidaan ilmentää perustavanlaatuisia yhteiskunnallisia arvoja. Arvopremissin haasteen muodostavat niin arvoperustan muutokset kuin koko oikeusjärjestelmän uudelleenarvointi. Suomen perusoikeusuudistuksen on nähty valmisteluvaiheesta lähtien ilmentävän arvorakennelman muutoksia erityisesti PL 20 §:n myötä. Ihmisen luontosuhteen on nähty muuttuvan perustuslakiin kirjatun luonnon ja ympäristön suojelemisen vastuun myötä. Nämä ympäristön suojeluun liittyvät arvot eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi, vaan ne ovat perusoikeuskomitean mietinnön mukaan joko luonnon itseisarvosta lähteviä tai ilmaus ihmisille jakamattomasti kuuluvasta kollektiivisesta oikeudesta. Oikeus puhtaaseen ympäristöön käsitteistönä onkin nähtävä korkeintaan kuvaannollisena ja oikeudellisesti suojattuna perusteltuna odotuksena esimerkiksi ympäristönsuojelun korkeasta tasosta⁷⁸. Arvolähtökohtien muutos ulottuu myös tulevia sukupolvia koskevaksi, toisin sanoen vailla konkreettisesti osoitettavaa vastakkaista intressiä. Esimerkiksi omistajan käyttövapautta voidaan rajoittaa yleisten ja yksityisten intressien turvaamiseksi ympäristöperusoikeussäännöksen taustalla vaikuttavan kestävä kehityksen tavoitteen mukaisesti.⁷⁹ Perinteisesti oikeudellinen

⁷⁶ HE 309/1993 vp s. 5, 20, 66, KM 1992:3 s. 45, Viljanen 2001 s. 143–144, Pöyhönen 2003 s. 79–81, Kumpula 2004 s. 7.

⁷⁷ PeVL 21/1996 vp.

⁷⁸ Näin Määttä 2001 s. 293.

⁷⁹ KM 1992:3 s. 359: vastuun kohde oli perusoikeuskomitean mietinnössä tuolloin vielä 'luonto ja muu ympäristö', HE 309/1993 vp s. 66: hallituksen esitys toistaa perusoikeuskomitean perustelut, Kumpula 2004 s. 6–7, Kuusiniemi 1998 s. 68. Tulevien sukupolvien suojaaminen on tosin jo kansainvälisoikeudellisestikin syntynyt velvollisuudeksi Rion asiakirjojen mukaan (*Rio Declaration on Environment and Development*, 1992).

sääntely onkin vahvistanut käsitystä, jossa ainoastaan ihmisillä on itseisarvo ja ympäristöllä vain instrumentaalista arvoa. Sama voidaan ulottaa koskemaan myös perus- ja ihmisoikeuksia; ne ovat traditionaalisesti ja systemaattisesti perustettu käsitykselle, jossa kansalaisia suojellaan valtiota vastaan eikä niihin ole sisältynyt ajatusta ympäristön suojelemisesta ihmisten toimilta. Perus- ja ihmisoikeuksien tasolla tapahtuva ympäristöarvojen työstäminen onkin eräs mahdollisuus sisäistää ympäristönäkökohdat osaksi oikeudellisen ajattelun perustavia käsitteitä.⁸⁰

Ympäristöperusoikeussäännös on tuonut perusoikeusjärjestelmään ekologisen ulottuvuuden samalla nousten keskeiseksi toimijaksi suomalaisen perusoikeusjärjestelmän ydinalueelle. Luonnonvaroja ei voi käyttää niin, että niiden hyödyntäminen muodostuu mahdottomaksi tuleville sukupolville tai hyvinvointioikeudet tulevat mahdottomiksi turvata. Oikeudenmukaisuusperustan toteutumiseksi ja kestävä kehityksen periaatteen mahdollistamiseksi jokainen sukupolvi hyödyntää ja käyttää edellisiltä sukupolvilta perittyjä resursseja pitäen kuitenkin mielessään tulevien sukupolvien yhtäläiset oikeudet perinnön hyödyntämiseen ja kehittämiseen⁸¹. Ekologinen ulottuvuus ilmenee myös perusoikeuksien välisessä kollisiotilanteessa, jossa ristiriita voi ratketa ympäristön ja luonnonarvojen hyväksi. Ekologisen elementin lisäksi ympäristöperusoikeussäännös vahvistaa osallisuuden ulottuvuutta ympäristöä ja luontoa koskevassa päätöksenteossa. Ympäristöperusoikeussäännös on *sui generis* siinä mielessä, että sitä ei ole johdettu perusoikeuksien ydinryhmästä. Vastuu ympäristöstä koostuu negatiivisesta velvollisuudesta pidättäytyä vahingoittavista toimenpiteistä sekä positiivisesta toimintavelvollisuudesta aktiivisin toimenpitein turvata luonnon monimuotoisuuden säilyminen. Säännös ei sisällä yksilöllistä oikeutta puhtaaseen ympäristöön, vaan velvoittaa jokaisen huomioonottamaan ympäristön. Huomionarvoista säännöksessä mainitulle vastuun käsitteelle on sen osoittama moraalinen merkitys, joka voidaan kääntää oikeudelliseksi velvoitteeksi; ympäristöarvojen vahingoittaminen voidaan tätä kautta nähdä ihmisyhteisön vahingoittamisena. Onkin tarpeen huomioda, että moderniin ympäristöoikeuteen liittyy läheisesti ihmisoikeusulottuvuus, sillä yleismaailmallisesti hyväksytyjen ihmisoikeuksien voidaan katsoa muodostavan moraalisen perustan ympäristölainsäädännölle. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät nimenomaisesti sisällä oikeutta hyvään tai terveelliseen ympäristöön, mutta useat asiakirjat, julkilausumat ja julistukset omaavat vahvan ympäristöulottuvuuden. Myös kansainväliset ihmisoikeustuomioistuimet ovat useissa tapauksissa vedonneet ihmisoikeuksiin

⁸⁰ Kumpula 2004 s. 6, Määttä 2001 s. 302 alaviitteineen: Määttä nostaa esiin Pöyhösen näkemyksen PL 20 §:ään tukeutuen ekologisten näkökohtien jäsentämiseksi ”osaksi varallisuus oikeudellista ajattelua uudenaikaisiksi taloudellisen toiminnan reunaehdoiksi”.

⁸¹ Kumpula 2004 s. 114 alaviitteineen. Kumpula määrittelee myös ekologisen kansalaisuuden -käsitteen s. 20 ss.

ympäristöhaittojen aiheuttamisen yhteydessä.⁸² Kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän tarkastelua tarkennetaan tämän tutkimuksen luvussa 4.

Ympäristöä koskevan säännöksen kohdalla oleellista on sen ymmärtäminen *osaksi perusoikeusjärjestelmää*. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä antaa näin ollen itseisarvoista suojaa luonnolle ja ympäristölle, lisää ympäristösääntelyn oikeutusta sekä luo perustan tulevalle sääntelylle. Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä ympäristövastuussäännöksen (ent. HM 14 a § 1 mom., nyk. PL 20 § 1 mom.) luonteen määrittely 'lähinnä julistuksenomaiseksi' ei kuitenkaan tee siitä ainoastaan symbolisen julistuksen apuvälinettä.⁸³ Säännöksen on osoitettu olevan vakavasti otettava osa perusoikeusjärjestelmää sekä normatiivisesti velvoittava erityisesti ratkaisun KHO 2002:86 eli Vuotoksen altaan rakentamista koskevan päätöksen perusteella. Päätös on poikkeus ympäristöperusoikeussäännöksen niukalle esiintymiselle kansallisessa tuomioistuinkäytännössä ja on tämän vuoksi merkittävä suunnannäyttävä säännöstä koskevassa argumentoinnissa. Tapaus koski valtio-omisteisen *Kemijoki*-yhtiön hakemaa ympäristölupaa suuren keinoitekoisen vesialtaan rakentamiseksi. Korkein hallinto-oikeus vahvisti päätöksessään PL 20 §:n asettamien ympäristömyönteisten vaatimusten huomioonottamisen lain tulkinnassa lainsäätäjän tahdon mukaisesti ja ohitti täten energiateollisuuden vesilain tulkintatraditioon perustuvat intressit. Ratkaisukriteerit tulivat näin ollen määritellyiksi vuonna 1995 voimaan astuneiden perusoikeussäännösten, ja erityisesti ympäristövastuun luonnehtiman lainsoveltamisen ja tulkinnan, perusteella.

Vaikka Vuotos-päätös osaltaan nostikin ympäristöperusoikeuden merkittäväksi argumentiksi, säännöksenä se on kohonnut keskeiseksi päätösperusteeksi vain harvoissa yksittäisissä tuomioistuimen käsittelemissä tapauksissa⁸⁴. Ympäristöperusoikeuden tulkinnallisia rajoja koskevassa tutkimushankkeessa⁸⁵ havaittiin ympäristöperusoikeuden pistemäinen ja vaillinainen kehitys kansallisessa oikeuskäytännössä. Tutkimuksesta johdetussa raportissa tuodaan ilmi, kuinka PL 20 §:n roolina on yhä edelleen ollut jäädä epäsystemaattisesti lähinnä aukkotilanteiden selvittäjäksi tai taustatueksi ympäristölainsäädännöllisen oikeuskäytännön osalta. Syynä saattaa olla

⁸² Oksanen-Kumpula 2005 s. 56–58.

⁸³ Määttä 2003 s. 115–117, HE 309/1993 vp s. 66.

⁸⁴ Esim. KHO 2015:79, KHO 2014:57, KHO 2007:74 ja KHO 2004:76. Päätökset ovat käsitelleet mm. metsästyslainsäädännön turvaamaa valitusoikeutta, viranomaisten valitusoikeutta verkkokalastuskieltoasiassa sekä luonnonsuojelujärjestön valitusoikeutta susien metsästystä koskevissa päätöksissä.

⁸⁵ Viljanen ym. 2014: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Myös artikkeli Viljanen ym. 2016.

säännöksen alkuperäinen luonnehdinta 'julistuksenomaiseksi', perusoikeuksia hyödyntämättömät juristit tai ympäristöperusoikeuden käyttämisen osalta passiiviset ympäristöjärjestöt. Päätöksissä ei myöskään viitata suoraan perustuslakiin eikä vuoropuhelua kansainvälisen oikeuskäytännön kanssa juurikaan esiinny. Tämän voi nähdä yleisemminkin päätöksenteon ja perusoikeuksien välistä suhdetta koskevana haasteena, sillä oikeudellisesti legitiimin ratkaisun tulee muodostua niin kansallisesta perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista kuin myös valvontaelinten ratkaisuista ja perus- ja ihmisoikeuksien yleisistä opeista. Päätöksissä nämä kaikki seikat tulevat siis huomioonotettaviksi. Käytännössä vakiintuneita periaatteita käytetään tulkinnallisena ja täydentävänä apuna, mutta asiat ratkaistaan ilman viittausta perustuslakiin, sillä perusoikeusnormiin viittaaminen koetaan tarpeettomaksi. Perus- ja ihmisoikeuksien käytön välttäminen muodostuukin tuomareiden harjoittaman lainkäytön ja lainsäätäjän väliseksi huomattavaksi eroiksi. Tätä ei voi nähdä vähiten ongelmallisena nimenomaan PL 106 §:n perusteella, jossa säännellään perustuslain etusijasta; perus- ja ihmisoikeusnormien soveltaminen on velvoittavampaa kuin vakiintuneisiin periaatteisiin vetoaminen.⁸⁶ Jos ympäristöperusoikeus olisi tehokkaammassa käytössä ympäristölainsäädännön täytäntöönpanomenettelyssä ja valvonnassa, se varmistaisi osaltaan johdonmukaisemman ja poliittisista olosuhdemuutoksista riippumattomamman ja vastuullisen lainsäädäntöjärjestelmän ylläpitämisen, sekä vaikuttaisi myönteisesti kansalaisten tiedonsaantiin, osallistumismahdollisuuksiin ja muutoksenhakuoikeuksiin. Kehitettävänä onkin saattaa ympäristöperusoikeus entistä tunnistettavammaksi, jotta sen tarkoitus tulee hahmotetuksi ja liitettyksi luonnolliseksi osaksi viranomaisten työtehtäviä; onhan ympäristönsuojelu asetettu sitovaksi velvollisuudeksi niin EU-direktiivien kuin kansainvälisen oikeuden perusteella.

2.5.3 Ympäristöperusoikeuden toteutuminen käytännössä

PL 20.2 § merkitsee perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisillä on mahdollisuus vaikuttaa heidän omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon⁸⁷. Säännöksellä on kiinteä yhteys kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta koskevaan PL 2.2 §:ään, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen. Osallistumisoikeuksiin liittyy oleellisesti myös PL 12 §:n sananvapaus- ja julkisuussäännös sekä PL 14.3 §:ssä määritelty julkisen vallan edistämismääräys.

⁸⁶ Viljanen ym. 2014, Viljanen ym. 2016. PL 106 §:n merkitystä on käsitelty aiemmin tämän tutkimuksen luvussa 2.4.2, jossa tarkasteltiin KKO:n päätöstä 2004:26 rakennussuojelulain suhteesta perustuslakiin.

⁸⁷ HE 309/1993 vp s. 66–67.

yksilön osallistumisoikeuksien mahdollistamiselle⁸⁸. Vaikuttamisen mahdollistaa oikeanlaisen tiedon saaminen omien oikeuksien tai ympäristön intressien puolustamiseksi tai valvomiseksi⁸⁹. Haasteena kuitenkin on ympäristölainsäädännön monimutkaisuus ja päätöksentekoprosessien monitahoisuus. Menettelylliset seikat vaativat paljon tietoa ja yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta vaikutusmahdollisuudet tulee turvata riippumatta esimerkiksi henkilön iästä, koulutuksesta tai varallisuudesta. Viranomaisia koskeva tiedotusvelvollisuus ympäristöä koskevista asioista on johdettavissa yleisestä hallinto-oikeudesta, perustuslaista sekä kansainvälisistä sopimusvelvoitteista. Kansalaisille tiedonsaanti on oleellista, jotta ympäristöperusoikeuden toteutuminen ylipäänsä on mahdollista; tietoa tulee olla saatavilla, myös ennakkoon^{90,91}. Suomea velvoittava vuoden 1998 Århusin sopimus on merkittävä elinympäristöä koskeva tiedonsaantia ja osallistumisoikeuksia kaikille turvaava kansainvälinen yleissopimus. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvataan tiedonsaanti ja sananvapaus, samoin kuin kokoontumis- ja yhdistymisvapaus taataan sopimuksen 11 artiklassa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artiklassa sekä YK:n KP-sopimuksen 21 artiklassa.⁹²

Ympäristöperusoikeussäännöksen myötä osallistumismahdollisuuden ja vuorovaikutuksen lisääminen tuottavat päätöksenteolle lisää laadukkuutta sekä osapuolten välistä ymmärrystä ja yhteistyötä. Tavoitteena on tuottaa tietopohjaltaan totuudenmukaisiin faktoihin perustuvia päätöksiä entistä avoimemmin, oikea-aikaisemmin ja vuorovaikutuksellisemmin uusia osallistumiskanavia⁹³ hyödyntäen. Erityisenä haasteena on yhdenvertaisuuden varmistaminen etenkin heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden osalta. Myös esimerkiksi vakituisten asukkaiden ja loma-asuntojen asukkaiden kohtelu samanarvoisesti tiedonsaannin tai vaikutusmahdollisuuksien osalta, tai ympäristö- ja kansalaisjärjestöjen aktiivisempi ja tehokkaampi rooli tulisi taata nykyistä paremmin. Ylipäätään kansalaisten kannalta on erittäin tärkeää tulla kuulluksi ja olla sitä kautta mukana

⁸⁸ Osallistumisoikeuksiin liittyvät läheisesti myös PL 13 § ("Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus") ja PL 21 § ("Oikeusturva").

⁸⁹ Loppuraportti vuonna 2015 tehdystä selvityksestä Ympäristöoikeudellisen tiedon saatavuus (OITIS), Suomen ympäristö -sarjan julkaisuja 9/2015, on luettavissa osoitteessa <http://hdl.handle.net/10138/158435> (viitattu 24.10.2017).

⁹⁰ Ennakollisen tiedon rooli on tärkeää, jotta ympäristöongelmiin on mahdollista varautua. Tästä EIT:n ratkaisu *Budayeva ym. v. Venäjä* (20.3.2008), jossa Venäjän katsottiin laiminlyöneen mutavyöryriskiä koskevan tiedottamisen.

⁹¹ Viljanen ym. 2014 s. 32–40.

⁹² Århusin sopimus 25.6.1998, Suomessa voimaan 30.11.2004; Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 18–19/1990, muutettuna julkaistu SopS 63/1999; EU:n perusoikeuskirja 2000/C 364/01; YK:n KP-sopimus SopS 7 ja 8/1976.

⁹³ Mm. verkkopalvelut ja muut sähköiset väylät, avoimet ovet, näyttelyt ja pienryhmät. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-laki, 252/2017, voimaan 16.5.2017), erityisesti sen 3 luku, sääntelee osaltaan tiedottamisen ja kuulemisen järjestämisestä.

osallistumassa päätöksentekoprosessiin. Lausuttujen mielipiteiden tulisi osallistumisjärjestelmän vaikuttavuuden ja laadukkuuden vuoksi tosiasiallisesti vaikuttaa lopputulokseen tai niitä tulisi ainakin käsitellä viranomaisen perusteluissa. Jos osallisuus koetaan sivuutetuksi, seurauksena saattaa olla kansalaisten vastustus ja kriittisyys hankkeita kohtaan; tällaisesta esimerkkinä voidaan mainita tuulivoimalahankkeet, joissa osallistumisaspekti sivuutettiin aiemmin kokonaan.⁹⁴

Viimeisenä keinona pyrkiä vaikuttamaan ympäristöä koskevaan päätökseen, ja täten toteuttaa PL 20 §:ää käytännössä, on muutoksenhaku. Jotta kansalaisten valitukset olisi mahdollista perustaa ympäristöön liittyviin arvoihin tai arvostuksiin, nämä seikat tulisi näkyä nykyistä laajemmin tuomioistuinten ratkaisuihin ja perusteluissa. Perinteisen lainsäädännöllisen argumentoinnin rinnalle tulisi siis nostaa selkeästi esiin myös ratkaisuun vaikuttaneet ympäristölliset merkitykset ja arvonannot. Tämä perustaisi kansalaisten ja tuomareiden välille eräänlaisen kiinnnekohdan, johon tukeutuen ratkaisut ja valitukset olisi mahdollista laatia. Ympäristöperusoikeussäännöksen sisällöllisen kehityksen edistämiseksi ympäristöarvot, -periaatteet sekä ympäristöperusoikeus tulisi tuoda avoimesti esille niin lainsäädäntö- ja ratkaisutekstissä kuin jo niiden valmisteluvaiheessa. Tähän liittyy yleisemminkin vaatimus viranomaiskielen selkeyttämisestä, kielellisestä yksinkertaistamisesta sekä asiakirjojen selventämisestä. Ympäristösääntelyn keskeisten säädöksiä löytyminen yhdestä lähteestä, kattavampi tiedonsaanti eri prosesseista ja vaikutusmahdollisuuksista sekä matalan kynnyksen osallistumisen toteuttaminen olisivat muutamia toimenpiteitä, joiden kautta ympäristöperusoikeuden käytännön toteutuminen olisi mahdollista saada laajempaan tietoisuuteen.⁹⁵

⁹⁴ Viljanen ym. 2014 s. 41–51.

⁹⁵ Viljanen ym. 2014 s. 52–67. Viimeisimpänä muutoksenhakua koskevana esityksenä on eräiden ympäristöasioiden muutoksenhakua koskevan sääntelyn uudistaminen niin, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een edellyttäisi valituslupaa, PeVL 29/2017 vp, HE 43/2017 vp. Muutosten on tarkoitus astua voimaan 1.1.2018.

3 OMAISUUDENSUOJAN JA YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN VÄLISET PUNNINTATILANTEET KANSALLISESSA OIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ

3.1 Kaivoslaki

Uusi kaivoslaki (621/2011) astui voimaan heinäkuussa vuonna 2011. Kaivoslain uudistaminen ja sitä edeltänyt lakimuutosprosessi liittyivät läheisesti niin ympäristöoikeusjärjestelmässä kuin yleisemminkin ympäröivässä yhteiskunnassa ja oikeudellisessa ajattelussa tapahtuneisiin muutosprosesseihin. Jotta myös tämän hetken lainsäädäntöä on mahdollista ymmärtää, kaivoslain historiallinen kehitys on esimerkin tasolla tärkeää nostaa esiin. Uuden lain taustoitus ja kehityskaari nykyhetkeen on kokonaisvaltaisen oikeusjärjestyksen ja tämän hetkisen tilanteen ymmärtämisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Ajattelutavan ja muutoksen ymmärtäminen lainsäädännön uudistuksen taustalla auttavat laajemman kokonaiskuvan hahmottamisessa. Ilman historian tuntemusta tämän päivän maailmaa ei ole mahdollista ymmärtää; sanonnankin mukaan ”Jos historia on hukassa, häipyä myös tulevaisuus”. Kaivoslaki on mielekästä ottaa tässä tutkimuksessa omaksi tarkastelun kohteeksi myös moniulotteisena esimerkkinä lainsäädännön ja yhteiskunnan välisestä yhteydestä, jossa ne kumpikin ovat kiinteässä vaikutussuhteessa toisiinsa.

Nykyistä kaivoslakia edeltänyt vuoden 1965 laki (voimaan vuoden 1966 alussa, 503/1965, kumottu) huomioi erityisesti taloudelliset arvot ja kaivostoiminta nähtiin keskeisenä elinkeinona ja teollisuuden haarana. Kaivostyön edistäminen koettiin välttämättömänä kansantaloudelliselta kannalta. Kaivoslainoikeuteen sisältyi vanhana oikeudenalana omat vakiintuneet toimintatapansa, joista kaivoskivennäisten etsintä ja hyödyntäminen muodostivat tärkeimmät tavoitteet omistussuhteista riippumatta. Laki sisälsi keskeisenä instrumenttina valtauskirjan kaivosmineraalien hallinnalle ja kaivostoiminnan harjoittamiselle. Jos valtaukselle ei syntynyt estettä tyhjentävän luettelon mukaan, työ- ja elinkeinoministeriön tuli myöntää valtauskirja. Samoin kaivospiirin määräämisestä tuli antaa päätös, jos säädetyt edellytykset täytyivät; sijaa harkinnalle ei näin ollen ollut. Tuon aikaisen kaivoslain voikin määritellä oikeusharkintaiseksi järjestelmäksi, jota sovellettaessa ei juurikaan esiintynyt joustavaa harkintaa. Yksittäisen hakemuksen kohdalla viranomaisella ei siis ollut joustavin normein rajattua toimivaltaa tarkastella yleistä etua.

KHO:n päätös 2008:10 on hyvä esimerkki vanhan kaivoslain mukaisesta päätöksenteosta, jossa oikeusharkintaista järjestelmää sovellettiin ympäristönsuojelukysymyksiin. Kyseessä oli valtausalueella puutarhatoimintaa harjoittanut henkilö, joka valitti valtaushakemuksesta uraanin etsimiseksi. Päätöksessä käsiteltiin sitä, mikä luetaan puutarhatoiminnaksi ja minkälainen alue voitiin lukea kaivoslain tarkoittamaksi puutarhaksi. Silloisen kaivoslain mukaan valtausta ei tullut suorittaa 50 metriä lähempänä asuinrakennusta eikä puutarhassa tai asuinrakennuksen yhteydessä olevassa puistossa. Korkein hallinto-oikeus päätti oikeusharkinnan mukaan, että kaivoslain mukainen hyödyntämisoikeus oli myönnettävä, koska toiminnanharjoittajan ei katsottu rikkoneen ympäristönkäytön yleisiä sääntöjä esimerkiksi vaarantamalla lammen luonnontilaisuutta vesilain mukaan tai maaperän ja pohjaveden pilaamista ympäristönsuojelulain mukaan. Kyseisessä tapauksessa ympäristönsuojelutavoitteet esiintyivät ikään kuin vain ulkopuolisina esteinä, jotka oli otettava huomioon.⁹⁶

Kaivoslainsäädännön saattamiseksi ajan tasalle, ja erityisesti luonnon- ja ympäristönsuojelun tähtäävien säännösten mukaan ottamiseksi lakiin, vuosiksi 2005-2008 perustettiin kaivoslakityöryhmä KAILA, joka koostui eri ministeriöiden virkamiehistä⁹⁷. Pekka Länsinevan KAILAlle vuonna 2006 tekemä selvitys käsitteli malminetsinnän ja kaivostoiminnan suhdetta maanomistajien ja muiden haitankäsijöiden perusoikeussuojaan. Selvityksen mukaan kaivoslakia ei enää ollut mahdollista nähdä omana erityislakina, jonka perimmäisenä tarkoituksena olisi kapea-alaisesti ainoastaan kaivosmineraalien hyödyntäminen kansantaloudellisen tehokkuuden nimissä. Perusoikeusmyönteisyys turvaa erityisesti yksilön vapautta, myös horisontaalisesti yksilöiden välisissä suhteissa, ja tämä edellyttää aktiivista lainsäädäntöä. Tämän päivän perusoikeuksien merkityksellisyys kaivoslainsäädännössä on kasvanut ja ne sitovatkin laajalti kaiken lainsäädännön laatimista ja soveltamista. Myös suojaa nauttivien perusoikeuksien määrä on laajentunut sosiaalisiin, sivistyksellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin, joiden lisäksi oikeus ympäristöön on nähtävä perusoikeusjärjestelmän täysipainoisena osana. *Länsinevan* mukaan perusoikeusjärjestelmän tarkastelu on merkityksellistä, jotta kaivoslaki oli mahdollista harmonisoida muun lainsäädännön kanssa ja saattaa se saumattomaksi osaksi ympäristöoikeuden

⁹⁶ Forss 2011 s. 33–38.

⁹⁷ Tätä edelsi kaivoslain uudistamista varten perustettu aiempi kaivoslakityöryhmä, joka toimi vuosina 1999–2003, mutta joka ristiriitojen ja eriävien mielipiteiden vuoksi jätti työn kesken. Työ ei myöskään johtanut hallituksen esitykseen. Työryhmässä esimerkiksi pohdittiin, onko kaivoslainsäädäntö varsinaisesti ympäristölaki vai onko siinä kysymys ensi sijassa kaivoskivennäisten taloudellisen hyödyntämisen edellytyksistä. Perusoikeuksien turvaamisvaatimuksien sekä sääntelyn täsmällisyysaspektien huomiotta jättämisen vuoksi KAILA ei jatkanut työtään edellisen työryhmän esityksen pohjalta.

järjestelmää. Enää ei siis ollut mahdollista keskittyä vain rajatusti kaivosoikeuksien omistajien ja maanomistajien omaisuudensuojaan, vaan oli huomioitava kaikkien osapuolten perusoikeuspositiot ja punnittava niitä keskenään suotuisimman tasapainon saavuttamiseksi. Ongelmallisena voi nähdä myös aikaisemman kaivoslain oikeusharkintaisen päätöksenteon, jonka tilalle *Länsineva* ehdotti tapauskohtaisen arvioinnin hankeen hyötyjen ja haittojen välillä. Tällaisen intressiharkinnan ja punninnan kohteeksi tulisi alistaa esimerkiksi valtaushakemus. Varsinaista intressiharkintaa ei uuteen kaivoslakiin sisällytetty, mutta lupaharkinnan edellytyksinä joustavat normit kuitenkin mainitaan. Myös perusoikeuksien horisontaalinen toteutuminen tulisi *Länsinevan* mukaan varmistaa täyden korvauksen periaatetta noudattamalla, jolloin kaivospiirihankkeen menetykset tulisivat korvattavaksi kaikille kyseessä oleville kiinteistöjen omistajille.⁹⁸

Anne Kumpulan KAILAlle tekemä selvitys käsitteli puolestaan perustuslain 20 §:ää ja sen merkitystä kaivoslainsäädännön valmistelussa. Selvityksen mukaan PL 20.1 §:n toteuttaminen merkitsee luonnon monimuotoisuuden suojelutavoitteen mukaan ottamisen kaivoslakiin perustuvaan päätöksentekoon. Toisin sanoen ympäristöpykälän asettamien aineellisten vaatimusten perusteella ratkaistavaksi tulee perusoikeuksien tasolla ympäristövastuun suhde niin omaisuudensuojaan kuin elinkeinovapauteenkin. Perustuslain 20 §:n 2 momentin määrittämä osallistumisoikeus asettaa sen sijaan menettelyllisiä vaatimuksia kaivoslain uudistukselle ympäristövaikutusten arvointimenettelyn, ympäristölupamenettelyn sekä vesilupamenettelyn kanssa. *Kumpula* ottaa esiin vielä erikseen kansainvälisen Århusin sopimuksen, joka osaltaan velvoittaa uuteen kaivoslakiin lisättäväksi tehokkaita ja ajallisesti tarpeeksi varhaisessa vaiheessa toteutettuja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.⁹⁹ Perusoikeusjärjestelmän ja ympäristöperusoikeuden sääntelyn mukaan kaikilla tulee olla yhtäläinen oikeus vaikuttaa päätöksentekoon. Vuoden 1965 lain lähtökohtana sen sijaan oli mahdollisimman pitkien ja varmojen käyttöoikeuksien sekä pysyvien ja siirtokelpoisten hyödyntämisoikeuksien myöntäminen esiintymän löytäjälle. Vaatimukset valtaushakemukselle olivat tuolloin lähinnä muodollisia, sillä edes maanomistajan tai muiden asianosaisten kuuleminen ei toiminut ehtona valtauksen hyväksymiselle.

⁹⁸ *Länsineva* 2006 s. 3–6.

⁹⁹ *Kumpula* 2006 s. 2–8, 11, 22.

Uuden kaivoslain tavoitteena oli uudistuksen myötä turvata kaivostoiminnan yhteiskunnalliset, taloudelliset ja ekologiset edellytykset. Laki saatettiin nykyajan tarpeita vastaavaksi ja yhteensopivaksi niin modernin ympäristöoikeudellisen sääntelyn kuin yleisemmin perustuslain asettamien vaatimusten kanssa. Yhteiskunnallisten arvostusten muutoksia ilmentävät muun muassa osallistumisoikeudet päätöksenteossa, ympäristönsuojelutavoitteiden huomioiminen sekä perusoikeusajattelun painottaminen. Kaivoslain uudistusta perusteltiin sillä, että ympäristönsuojelutavoitteiden yhteiskunnallisen merkityksen kasvu oli muuttanut kaivoslainsäädännön vahvan itsenäisen aseman, jonka ei katsottu enää olevan perusteltu. Kaivostoiminnan harjoittamisen oikeus oli yhä enenevässä määrin riippuvainen ympäristönsuojelulainsäädännöstä. Oikeutus uudistustarpeelle nähtiin tärkeäksi myös yleisen edun ja oikeudenmukaisuuden toteutumisen varmistamiseksi.¹⁰⁰

Hallituksen esitys kaivoslaiksi sisältää säännöksiä oikeusturvan toteuttamisen turvaamiseksi, muun muassa määräämällä selvittämään asianosaiset, varaamalla heille tilaisuus tehdä muistutuksia sekä antamalla yleisölle mahdollisuus ilmaista mielipiteensä¹⁰¹. Tässä suhteessa ympäristöperusoikeus onkin otettu nykyisessä kaivoslaissa kattavasti huomioon, sillä PL 20 § toteutuu nimenomaan ensisijaisesti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien takaamisena. Menettely on muuttunut mahdollisimman kattavien kaivosteollisuuden toimintaedellytysten varmistamisesta kohti perusoikeuksien toteutumisen kokonaisvaltaista turvaamista. Myös maanomistajalle suoritettavat maksut ja korvaukset ovat nykyisellään suurempia kuin aiemman lain perusteella. Korvausten korotuksen on nähty tältä osin toteuttavan maanomistajan omaisuudensuojaa¹⁰².

Kaivoslainsäädäntö liittyy vahvasti omaisuudensuojaan, mutta tänä päivänä toiminnalle asettavat vaatimuksia useat muut perustuslaissa turvatut perusoikeudet. Näitä ovat ympäristövastuusäännöksen lisäksi elinkeinovapaus, yksityiselämän ja kotirauhan suoja sekä saamelaisten oikeudet. Näiden vaatimusten ristitulen totesi myös eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka kaivoslain uudistamista koskevassa lakiehdotuslausunnossaan PeVL 32/2010 vp talousvaliokunnalle myönsi kaivoslainsäädännön olevan varsin perusoikeusherkkä sääntelykohde. Kaivoslainsäädännössä joudutaan punnitsemaan useiden henkilötahojen perusoikeuksia keskenään ja sovittamaan ne yhteen ympäristönäkökohtien sekä muiden painavien

¹⁰⁰ Forss 2011 s. 36–37, 60.

¹⁰¹ HE 273/2009 vp s. 1.

¹⁰² HE 273/2009 vp s. 59.

yhteiskunnallisten intressien kanssa. Tavoitteena on luonnollisesti saavuttaa mahdollisimman tasapainoinen tilanne eri perusoikeustavoitteiden kesken.¹⁰³ Tämä vaatii päätöksentekijöiltä paljon yhteen sovittamista ja tasapainoilua, jotta kaikki oikeuksia omaavat osapuolet pysyvät tyytyväisinä ja hyväksyvät perusoikeusjärjestelmän legitimiiksi ilmentymäksi¹⁰⁴.

Perustuslakivaliokunta huomioi lausunnossaan erityisesti uuden kaivoslain lupasääntelyn jäävän yleisluonteisemmaksi kuin tavallisesti perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuus vaatisi. Samoin on käynyt myös esimerkiksi rakennuslainsäädännön uudistamishankkeen yhteydessä, johon liittyvässä lainvalmisteluaineistossa perustuslakivaliokunta kommentoi lausunnossaan PeVL 38/1998 vp ympäristövaliokunnalle, että kaavojen ja rakennusjärjestyksen sääntelyala perustuu yleisluonteisiin ja usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin, eikä säädösteksti tämän vuoksi voi muodostua kovin tarkkarajaiseksi.¹⁰⁵ Sääntelyssä käytettävien joustavien normien sisältö vakiintuu oikeuskäytännössä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön perusteella¹⁰⁶. Tärkeää on kuitenkin, että säännöksissä suunnataan punnintatilanteiden ratkaisut selkeästi niitä ohjaavien periaatteiden pariin. Tätä kautta soveltamisen punnintatilanteissa tehdyt ratkaisut rakentuvat oikeasuuntaisesti.

Uudella kaivoslailla on ollut kiinteistön omistajan omaisuuden suojaan vaikutusta erityisesti käyttö- ja muiden rajoitusten välityksellä. Nämä rajoitukset liittyvät lähinnä erilaisiin lupiin, muun muassa malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta johtuen. Malminetsintää koskeva sääntely on omaisuuden käyttörajoitusta koskevaa, joten se tulee arvioitavaksi PL 15 §:n 1 momentin pohjalta. Malminetsintätyö rinnastuu läheisesti niin sanottuihin jokamiehenoikeuksiin, joita jokainen voi käyttää toisen omistusoikeuden estämättä, kuitenkin niin, että laajamittaisempi malminetsintä on luvanvaraista toimintaa. Omistajan oikeusasemaan puuttuminen on kuitenkin rajattava vain välttämättömään. Varsinaisella kaivostoiminnalla on sen sijaan suurempi vaikutus kiinteistön omistajan asemaan, sillä käyttöoikeuden lunastus on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettavissa omaisuuden pakkolunastukseen ja se tulee arvioitavaksi PL 15 §:n 2 momentin kannalta. Noudatettavaksi tulee tällöin täyden korvauksen periaate. Perustuslakivaliokunta näkee lausunnossaan, että omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden punnintaan pohjautuva suhde

¹⁰³ PeVL 32/2010 vp s. 1–3.

¹⁰⁴ Forss 2011 s. 71.

¹⁰⁵ PeVL 32/2010 vp s. 3.

¹⁰⁶ PeVL 38/1998 vp s. 4.

toimii perustana juuri lupiin perustuvien oikeuksien käytön sääntelyssä. Lisäksi koneellisen kullankaivuun kieltäminen Lemmenjoen kansallispuistossa palautuu PL 20 §:ään ja sen sääntelemiin ympäristön-, luonnon- ja maisemansuojelullisiin perusteisiin, jotka tähtäävät ympäristölle haitallisen toiminnan rajoittamiseen kansallispuistossa.¹⁰⁷ Tämäkin on siis nähtävä konkreettiseksi punninnaksi PL 15 §:n ja PL 20 §:n välillä.

Perusoikeusjärjestelmän voi nähdä ikään kuin asettavan valtiosääntöiset raamit, johon kaivoslain tulee osaltaan asettua. Tämä ei toki ole kaivoslainsäädännön suhteen uusi näkökulma, vaan maanomistajien asemaa on lain osalta tarkasteltu aiemminkin, samoin kytköksiä ympäristösääntelyyn. Nykyisessä laissa ne tosin ovat auki kirjoitettuina aikaisempaa selvemmin ja yksityiskohtaisemmin. Perusoikeusmyönteisyys, perusoikeuksien väliset punnintatilanteet sekä optimaalisen tasapainon löytäminen kaikkien osapuolten kesken ovat kaikki nykyisessä kaivoslaissa keskeisesti läsnä. Tästä päinvastaisena sääntelynä voi mainita 1960-luvun kaivoslain, jonka mukaan viranomainen toimi automaatin tavoin myöntämällä valtausoikeus tai kaivosoikeus, jos edellytykset täyttyivät. Kaivoslaki toimii tänä päivänä hyvin haasteellisten vaatimusten kentällä ja erilaisten tavoitteiden yhteensovittamisen paineiden alla. Ei riitä, että sääntelyyn ja päätöksentekoon liittyvät hyvinkin erilaiset tavoitteet ja intressit huomioitaviksi luonnon ja ympäristön osalta, vaan samanaikaisesti toisaalla vaikuttavat taloudelliset seikat, työllisyysulottuvuudet, turvallisuusaspektit ja luonnollisesti myös kiinteistön omistajan ja kaivostoiminnan harjoittajan näkökulmat. *Kumpula* kuitenkin selvityksessään kysyy, vastaako kaivoslaki sittenkään ympäristövastuusäännöksestä johdettua luonnon monimuotoisuuden tavoitetta? Laki ei nimittäin esimerkiksi mahdollista kaivostoiminnan epäämistä luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi¹⁰⁸.

Perusoikeusjärjestelmä sisältää sekä yhteiskunnallisen että oikeudellisen ulottuvuuden. Tavoitteena on ideaali päätöksenteon tai keskustelun tapa, jossa jokaisen mielipide tai intressi tulee samanarvoisena huomioiduksi. Artikkelissaan kaivoslaista ja ympäristöoikeudellisesta päätöksenteosta *Matias Forss* mainitsee kuitenkin, että kaikkien oikeuksien yhtäaikainen ja tasapuolinen turvaaminen voi vaatia enemmän kuin mitä järjestelmän on mahdollista konkreettisesti tarjota. Jos resursseja ei jonakin päivänä enää olekaan kasvava määrä, päättäjien on jaettava pelkkää niukkuutta. Kaikki yhteiskunnallinen päätöksenteko vaikuttaa tuotannolliseen elämään ja vaurauden

¹⁰⁷ PeVL 32/2010 vp s. 3–9.

¹⁰⁸ Kumpula 2006 s. 4–5.

jakautumiseen. Ympäristötavoitteiden saavuttaminen tarkoittaa olemassa olevan tuotannon vaikutusten uudelleenjakamista, jolloin myös turvallinen ja terveellinen elinympäristö tulevat täten annettaviksi kansalaisille. Pohdittavaksi tuleekin: mitä ja miten otetaan, kenelle ja miten jaetaan, mitä tuotetaan ja miten? Ympäristöoikeuden järjestelmässä jakaminen tapahtuu perusoikeuksia myöntämällä ja punnitsemalla; teollinen toiminta saattaa kuitenkin jäädä järjestelmän ulkopuoliseksi toimijaksi, samoin kuin kaivoslaki mahdollisesti menettää toiminnallisuutensa. *Forssin* mukaan taloudelliseen päätöksentekoon vaikuttava oikeudellisen harkinnan vaikutus voi osaltaan lisätä epävarmuutta ja jopa vähentää tärkeitä investointeja.¹⁰⁹

Kaivossääntely joutui viimeisimmässä kokonaisuudistuksessa ensimmäistä kertaa kokonaisvaltaisen perusoikeuspohdinnan kohteeksi. Erityisesti kaivostoiminnan arviointi ympäristöllisestä näkökulmasta tuli käsiteltäväksi samalla, kun omaisuudensuojan korostunut asema suhteellistui. Kaivossääntely on erinomainen esimerkki perusoikeusuudistuksen viitoittamasta suunnasta kohti yhdenvertaisempaa perusoikeusjärjestelmää, jossa oikeudet pyrkivät asettumaan keskenään tasavertaisiksi. Vaikkakaan lopputuloksena ei milloinkaan voi olla täysin tasapuolisesti ratkaistu punnintapäätös, tärkeintä on eri osapuolten yhtä laaja ja kattava huomioiminen.

3.2 Kalastusrajoitukset

3.2.1 Kalastusrajoitusten vaikutus omaisuudensuojaan ja ympäristövastuun toteuttamiseen

Vesialueen omistusoikeus kattaa kalastusoikeuden, joka nauttii osaltaan perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Kalastusoikeus on haltijalleen perustuslaillista omaisuudensuojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu; hänellä on lähtökohtaisesti valta hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan sekä määrätä siitä. Kalat hyödyntämisen kohteena ovat juridisesti isännättömiä esineitä, kunnes niihin hankitaan omistusoikeus valtauksen kaltaisella saannolla. Kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta tietyllä, määrättyllä vesialueella. Oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön, samoin kuin oikeus järjestää vesialueen käyttö ja sen hoito on myös katsottu perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kuuluvan kalastusoikeuteen¹¹⁰. Tästä huolimatta kalastusoikeuteen liittyy koko joukko rajoituksia ja kieltoja, joita

¹⁰⁹ Forss 2011 s. 69.

¹¹⁰ PeVL 5/2017 vp s. 3–4, PeVL 44/2016 vp s. 2–3, PeVL 58/2014 vp s. 3, PeVL 8/2012 vp s. 2, PeVL 20/2010 vp s. 2, PeVL 8/1996 vp s. 1–3, PeVL 13/1989 vp.

perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen arvioinut antamissaan lausunnoissa¹¹¹. Tällaisia rajoituksia voivat olla esimerkiksi velvoite hyväksyä muiden kuin omistajan kalastus vesialueella. Myös itse kalastukseen voi kohdistua rajoituksia ja kieltoja. Kalastusrajoitukset ja niiden toimeenpano voidaan nähdä osana ympäristövastuun toteuttamista, joilla konkretisoituessaan ei ole vaikutusta ainoastaan omaisuudensuojaan, vaan myös elinkeinovapauteen sekä yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Tarkastellessaan kalastusoikeuden rajoituksia perustuslakivaliokunta onkin kiinnittänyt huomiota perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, toisin sanoen sääntelyn hyväksyttävyyteen, oikeasuhtaisuuteen, täsmällisyyteen, tarkkarajaisuuteen sekä oikeusturvajärjestelyihin¹¹².

Kalastusrajoituksissa konkretisoituu ympäristönsuojelullisten tavoitteiden yhteensovittaminen omaisuudensuojan ja siihen liittyvien rajoitusten ja mahdollisten korvausvelvoitteiden kanssa. Toisaalta rajoituksilla on laajaa merkitystä useiden eri perusoikeuksien kannalta. Tämän vuoksi ne tulevat arvioitaviksi nimenomaisesti perusoikeuksien välisten suhteiden kannalta. Näitä saattavat olla yhdenvertaisuussäännös, syrjinnän kieltäminen tai elinkeinovapaus. Tämän lisäksi kalastusrajoitukset ovat merkittäviä myös Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten, kuten KP-sopimuksen ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen kannalta. Perustuslakivaliokunta käsiteli omaisuudensuojan suhdetta ympäristöperusoikeuden velvoittamaan ympäristövastuuseen kalastuslain muuttamista koskevassa lausunnossaan PeVL 20/2010 vp. Lain muuttamisen taustalla oli uhanalaisten eläinlajien suojeleminen; kyseisessä lausunnossa mainittiin erityisesti erittäin uhanalaisen saimaannorpan suojelun toteuttaminen. Tämä oli mahdollista muun muassa rajoittamalla kalastusta, kieltämällä tietyn pyydyksen tai kalastustavan käyttäminen tietyllä vesialueella tai antamalla säännöksiä pyydysten käytöstä. Kyseisten kalastusrajoitusten nähtiin olevan oikeasuhtaisia suhteessa erittäin uhanalaisen saimaannorpan suojelun toteuttamiseen nähden. Kielto on suhteutettava sen tarpeellisuuteen uhanalaisen eläinlajin elinvoimaisen kannan *säilymiseksi*; toimintaa ei näin ollen tule rajoittaa vasta siinä vaiheessa, kun laji on jo lähes hävinnyt alueelta. Edellä mainitun kalastuslain muuttamisen taustalla on ensisijaisesti saimaannorpan uhanalainen tilanne. Ympäristövastuusäännöksen voidaan nähdä toimivan perustana kalastusrajoituksille, sillä PL 20.1 §:n esitöiden mukaan ihmisillä on kaikinpuolinen kollektiivinen

¹¹¹ Esim. PeVL 5/2017 vp, PeVL 44/2016 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 8/1996 vp.

¹¹² Näin esim. kalastuslain kokonaisuudistuksesta annetussa lausunnossa PeVL 58/2014 vp s. 3–4.

vastuu sellaisesta toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen.¹¹³

Lisäksi kyseisessä lausunnossa perustuslakivaliokunta näki periaatteellisena ongelmana kalastusoikeuden rajoituksen (toisin sanoen lakiehdotuksen 37 a §:n 1 momentin, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan kieltää tietyn pyydyksen tai kalastustavan käyttö tietyllä vesialueella) perustuvan asetukseen, eikä lakiin. Tämän säännöksen valiokunta ei kuitenkaan tässä yhteydessä nähnyt suoranaisesti perustuslain vastaisena, sillä se oli poikkeuksellisen tarkasti ja yksityiskohtaisesti määritelty. Kyseessä olikin erikoislaatuinen sääntelytekniinen ratkaisu, jossa lainsäätäjän asettamat kiellot aineellisesti sisältyivät lakiin, mutta niiden käyttöönotto tapahtui valtioneuvoston asetuksella.¹¹⁴

Kalastusrajoituksia käsiteltäessä niihin liittyvät myös niin sanotut yleiskalastusoikeudet¹¹⁵, joista säännellään nykyisen kalastuslain (379/2015) 7 §:ssä. Jokaisella on oikeuksia onkimiseen, pilkkimiseen ja viehekalastuksen harjoittamiseen sekä saada lupa kotitarve- ja virkistyskalastuksen harjoittamiseen. Vaikka nämä jokamiehenoikeuksiin rinnastettavat oikeudet eivät nauti perustuslainsuojaa, ne eivät valiokunnan mukaan jää kokonaan vaille merkitystä arvioitaessa millaiset kalastusrajoitukset perustuslaki sallii. Kyse on tällöin vesialueen omistajan oikeuksien ja vesialueen luonnonarvojen suojaamisesta, jonka ei nähdä olevan ongelmallinen perustuslain kannalta¹¹⁶. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 8/2012 vp käsiteltiin kalastuslain muuttamista siltä osin, että lakiehdotuksen uuden 8 a §:n nojalla (nyk. lain 18 §) kalastusmatkailuyrittäjille myönnettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskuksen) myöntämänä lupa järjestää kalastusmatkailutilaisuuksia. Lausunnossa asiaa käsiteltiin niin, että uusi säännös voi olla omiaan lisäämään yleisen kalastusoikeuden käyttöä ja siihen perustuen myös kalaveden omistajan oikeuteen kohdistuvaa rajoitusta. Valiokunta perusteli kuitenkin omistajan asemaa turvaavina seikkoina muun muassa sen, että vesistössä vapaasti liikkuva kalakanta on jatkuvasti uusiutuva varallisuusarvoinen objekti ja että kalastusoikeus itsessään erikoislaatuinen omaisuudenlaji¹¹⁷. Uuden lupajärjestelmän sisältämät lupaharkinta ja

¹¹³ PeVL 20/2010 vp, kursiv. PR.

¹¹⁴ PeVL 20/2010 vp s. 3.

¹¹⁵ Onkiminen ja pilkkiminen ovat maksuttomia, kun taas viehekalastus maksullinen yleiskalastusoikeus. Lisäksi on olemassa joukko rajoitettuja yleiskalastusoikeuksia. HE 192/2014 vp.

¹¹⁶ PeVL 20/2010 vp s. 2, PeVL 50/2002 vp s. 2, PeVL 49/2002 vp s. 2.

¹¹⁷ PeVL 8/2012 vp, näin myös PeVL 8/1996 vp s. 3 yleiskalastusoikeuden laajentamisesta viehekalastukseen.

lupaan liittyvät rajoitukset nähtiin huomioivan aikaisempaa paremmin kalakannan monimuotoisuuden säilyminen ympäristövastuussäännöksen mukaisesti, eikä lakiehdotuksen näin ollen nähty olevan ongelmallinen omaisuudensuojan kannalta^{118, 119}. Kalastusoikeuksien haltijoiden tarpeiden turvaaminen kalakannan monimuotoisuuden säilymisen kautta voidaan nähdä palvelevan kumpaakin punninnan osapuolta. Tällöin huomioitavaksi tulevat sekä vesialueen omistajan omaisuuden suojaaminen että ympäristövastuullisuus, jotka kumpikin vaikuttavat toistensa olemassaoloon. Ilman kalakantojen säilymistä kestävä kehityksen mallin mukaisesti ei myöskään kalastusoikeuksilla ole käytännön merkitystä.

Vuoden 2016 alussa voimaan astunut uudistettu kalastuslaki (379/2015) määrittelee heti ensimmäisessä pykälässään lain tarkoituksen olevan sellainen kalavarojen käyttö ja hoito, joka hoidetaan ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla. Lain tarkoituksen ero on merkittävä aikaisempaan vuoden 1982 lakiin (286/1982). Tuon aikaisen lain perimmäisenä johtoajatuksena oli pyrkimys mahdollisimman suureen tuottavuuteen. Lain ensimmäisen pykälän ensimmäinen virke kuuluikin: ”Kalastusta harjoitettaessa on pyrittävä vesialueiden mahdollisimman suureen pysyvään tuottavuuteen”. Tämä viestii selvästi viime vuosikymmenien aikana tapahtuneesta arvomaailman muutoksesta, jossa taloudelliset tavoitteet ovat jääneet enemmän takalalle luonnon monimuotoisuuden ja luontoarvojen korostamisen noustessa yhä näkyvämmiin esille. Nykyinen kalastuslaki määrittelee tavoitteekseen kalojen luontaisen elinkierron ja lisääntymisen turvaamisen sekä pyrkimyksen luoda hyvät edellytykset kaupalliselle ja vapaa-ajan kalastukselle. Kalakantojen käyttäminen järkipäisesti kalataloudelliset näkökohdat huomioiden sekä kalakannan hoidon ja lisäämisen huolehtiminen mainitaan myös lain tavoitesäännöksessä. Hallituksen esityksessä 192/2014 vp on vielä erikseen maininta, että aiemmassa kalastuslaissa mainitusta kalakannan säilyttämisvelvollisuudesta on luovuttu.¹²⁰

Eduskunta lisäsi uuden kalastuslain 52 §:ään uuden ensimmäisen momentin, jonka lisäämistä perustuslakivaliokunta ehdotti lausunnossaan PeVL 58/2014 vp. Momentti lisättiin

¹¹⁸ Huomaa E. Nauclerin eriävä mielipide, jossa katsotaan lakiehdotuksen merkitsevän olennaista rajoitusta PL 15 §:ään. Mielipiteen mukaan lakiehdotuksen aikaansaama vesialueisiin kohdistuva rasitus aiheuttaa enemmän haittaa kuin nykyisessä tilanteessa, omistajille maksettava vuosittainen 100 € korvaus ei ole kohtuullinen ja kalastuspaine hyvillä kalastusvesialueilla muodostuu suureksi. Eriävän mielipiteen mukaan myös yhdenvertaisuuden kannalta lakiehdotus on ongelmallinen: kalastusmatkailuyrittäjät asetettaisiin etuoikeutettuun asemaan suhteessa muihin ryhmiin.

¹¹⁹ PeVL 8/2012 vp.

¹²⁰ HE 192/2014 vp.

kalastusrajoitusten säätämistä koskeneiden asetuksenantovaltuussäännösten yhteyteen, ja se sisälsi valtioneuvostolle ja maa- ja metsätalousministeriölle kohdennetun yleisen huolehtimisvelvoitteen kalavarojen kestävästä käytöstä ja hoidon toteuttamisesta luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi. Tämän valiokunta katsoi selventävän lain ja asetuksen välistä hierarkkista suhdetta, mutta myös korostavan ympäristövastuussäännöksessä säänneltyä julkisen vallan vastuuta huolehtia luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Julkisella vallalla on siis tosiasiallinen *vastuu*, ei ainoastaan valtuutus, toimia ympäristövastuullisesti eli tässä tapauksessa kalakantoihin kohdistuvien suojelutoimien. Kalastusoikeuden ei siis voi katsoa olevan täysin rajoittamaton, vaan vesialueen omistukseen perustuva kalastusoikeus on voimassa sen muotoisena ja sisältöisenä, millaiseksi se kalastuslain järjestelmän (kalastuslain 5 §:n, ja muun muassa lain 6 luvun) kautta muotoutuu.¹²¹ Lainsäädännöstä ei toisin sanoen löydy oikeutta sellaiseen yleiseen tai rajoittamattomaan kalastukseen, joka perustuisi omistukseen.

Myös KHO on antanut lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kalastuslaiksi. Lausunnossa KHO viittaa EIT:n antamiin *Posti ja Rahko v. Suomi* sekä *Alatulkkila ym. v. Suomi* – päätöksiin (HE-luonnoksen s. 13–14) ja tämä viittaus onkin nähtävä ideaalina toteutuksena kansallisen ja kansainvälisen toimijan välisessä dialogissa. KHO huomioi, etteivät kansainväliset ihmisoikeussopimukset muodosta lisävelvoitteita omaisuuden suojan osalta eikä YK:n KP-sopimus osaltaan edes turvaa oikeutta omaisuuden suojaan erillisenä ihmisoikeutena. Tärkeimmäksi huomioon otettavaksi ihmisoikeussopimukseksi muodostuu täten Euroopan ihmisoikeussopimus ja erityisesti sen ensimmäinen lisäpöytäkirja. Käsiteltäessä kalastuslain mukaisia omaisuuden nauttimisen rajoituksia ja omaisuuden käytön sääntelyä, sovellettavaksi tulee ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 kappale. Tämän perusteella sopimusvaltioilla on suhteellisen laaja, tosin ei luonnollisesti rajaton, harkintamarginaali. EIT:n oikeuskäytäntö osoittaa *Posti ja Rahko v. Suomi* - päätöksellä, että kalastusoikeuksien rajoittaminen asetuksilla on luonteeltaan sellainen omaisuuden käytön kontrolli, joka mahtuu valtion harkintamarginaalin piiriin. Myöskään *Alatulkkila ym. v. Suomi* -tapauksen kalastusrajoitukset eivät muodostuneet omaisuuden suojan osalta ongelmallisiksi. Juuri kalastuslainsäädännöstä aiheutuvat omistusoikeuden käytön rajoitukset eivät helposti merkitse omistusoikeuden loukkausta.¹²² Viitattaessaan EIT:n päätöksiin, KHO huomioi kiitettävästi kansainvälisen tulkintakäytännön kalastuslain uudistamishankkeen yhteydessä lisäten näin tärkeää vuoropuhelua kansallisen ja kansainvälisen toimijan kesken. Tämä on oleellisen merkityksellistä

¹²¹ PeVL 58/2014 vp s. 6–7, HE 192/2014 vp, myöhemmin myös HE 239/2016 vp.

¹²² KHO:n lausunto HE 192/2014 vp:sta maa- ja metsätalousministeriölle Dnro H 488/13, 23.1.2014 s. 1–3.

myös sen kannalta, että kansallinen päätöksenteko muodostuisi kattavien perustelujen myötä mahdollisimman avoimeksi ja läpinäkyväksi. Kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden välistä argumentaatiota käsitellään tarkemmin luvussa 4.4.

Uudistettuun kalastuslakiin ja sen 13 §:ään lisättiin säännös alueellisesta luvasta kaupalliseen kalastukseen. Lupamenettelyssä ei ole kyse PL 15.2 §:ssä säädetystä omaisuuden pakkolunastamisesta, joten sitä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Arvioidessaan kalastuslakia koskenutta hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 58/2014 vp asiaa koskien, että lupamenettelyn voidaan nähdä edistävän kaupallisen kalastuksen toimintaedellytyksiä, samoin kuin kotimaisen kalan saantia elintarvikkeeksi. Tarkoituksena on myös turvata kalavarojen kestävä tuotto ja hyödyntäminen sekä käyttö- ja hoitosuunnitelman toteutuminen. Valiokunnan mukaan nämä olivat rajoitusedellytyksinä hyväksyttäviä perusteluja. Myös oikeasuhtaisuuden nähtiin toteutuvan, sillä luvan saamiselle on asetettu useita edellytyksiä, joiden on kaikkien täytyttävä samanaikaisesti. Kalastusoikeuden haltijoilla on lisäksi oikeus saada kohtuulliset korvaukset vesialueen luovuttamisesta kaupallisen kalastuksen käyttöön. Valiokunta oli edelleen sitä mieltä, että lainsäädännön keinoin oli kattavasti varmistettu se, ettei kaupallinen kalastus esimerkiksi muodostu uhkaksi kalavarojen kestäväälle käytölle.¹²³

Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksen ja siihen liittyvän uuden lainsäädännön kansallisen täytäntöönpanon myötä kotimaisen omaisuudensuojan ja ympäristösäännöksen välinen suhde tuli jälleen määriteltäväksi. Uudistus lisäsi valtiosääntöoikeudellisesti kansalliseen oikeusjärjestelmään käsitteet siirrettävistä käyttöoikeuksista sekä toimijakohtaisista kalastuskiintiöistä. Nämä on nähtävä omaisuudensuojan rajoituksina, joiden perimmäisenä tarkoituksena on kalastuksen pitkän aikavälin kestävyys sekä kalakantojen hyödyntäminen kestävästä enimmäistuotosta mukaisesti. Vesialueen omistajan, jos hän toimii myös kaupallisena kalastajana, taloudellisen hyödyntämisen mahdollisuus kalakantaan nähden tulee näin ollen rajoitetuksi. Tiettyjen kalalajien kalastuskiintiöitä on mahdollista hyödyntää vain, jos se tapahtuu toimijakohtaisen tai erillisen kiintiön perusteella. Myös tiettyjen kalalajien kaupallisen troolikalastuksen aloittamiseen vesialueen omistajan on ensin hankittava siirrettävää käyttöoikeutta, toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä tai molempia. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetut

¹²³ PeVL 58/2014 vp, HE 192/2014 vp.

sääntelyt voitiin nähdä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviksi. Ne eivät olleet oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisia rajoituksia omaisuudensuojaan, ja ne sisälsivät perusteet edistää niin ympäristösäännöksen kuin elinkeinovapauden toteutumista. Perimmäinen tarkoitus on kuitenkin kalastuksen pitkän aikavälin kestävyys turvaaminen sekä kaupallisen kalastuksen edellytysten varmistaminen. Nämä tarkoitukset toteuttavat osaltaan niin suojaa omaisuudelle, vastuullista ympäristönsuojelua kuin toimeentulon turvaamista kalakantojen kiintiöittämisen keinoin.¹²⁴

3.2.2 Tenojoen kalastussopimus

Eräs viimeaikainen kalastusrajoituksia koskeva sääntely on toukokuussa 2017 voimaan astunut Suomen ja Norjan välinen sopimus Tenojoen vesistössä tapahtuvasta kalastuksesta (176/2017)¹²⁵. Tämä sopimus on tarkoituksenmukaista nostaa omaksi tutkimusaiheeksi ajankohtaisuutensa vuoksi ja sen sisältämien erityispiirteiden kannalta käsiteltäessä omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välistä suhdetta. Tenojoen sopimus korvasi aikaisemman, vuonna 1990 voimaan astuneen sopimuksen. Uudistaminen oli tarpeellinen, sillä aiemman kalastussopimuksen jälkeen kansallinen ja kansainvälinen lainsäädäntö sekä alueella toimivaltaiset viranomaiset ja lohikantojen hoitotavat ovat oleellisesti muuttuneet. Saatavilla on nyt myös uutta tarkempaa tietoa kalastukseen liittyen. Tenojoen kalastussopimuksen tavoitteena on edistää vesistön kalakantojen ekologista, taloudellista ja sosiaalisesti kestävää käyttöä ja hoitoa, sekä luoda puitteet lohikantojen kestävä kalastuksen säätelylle. Kyseessä oleva sopimus on nähtävä merkittävänä kalastussopimuksena, sillä Tenojoki muodostaa vesistönä ainutlaatuisen kokonaisuuden ja on yksi Euroopan tärkeimmistä Pohjois-Atlantin merilohen lohijoista.¹²⁶ Joen tämän hetkinen tila on kuitenkin huolestuttava ja huoli vakavaa; uusimpien tietojen mukaan vesistön useimpien lohikantojen tila on heikko. Pitkällä aikavälillä muuta keinoa kestäväälle kalastukselle ei juurikaan ole kuin kalastusrajoitusten asettaminen. Tämä on nähtävä valtion kiireellisenä toimena kalakantojen elpymisen ja suojelun kannalta.

¹²⁴ PeVL 44/2016 vp, HE 103/2016 vp. Kalastuskiintiöistä on kyse myös Suomen ja Ruotsin välisessä rajajokisopimuksen uudistuksessa, jossa kalastussääntöön sisältyvien rajoitusten tarkoituksena on säännellä luonnon lohen ja taimenen lisääntyminen Tornionjoessa. Kalastussäännön, kuten myös ammattikalastajien etusijalle asettamisen, nähtiin perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon mukaan olevan riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen sekä täyttävän suhteellisuusvaatimuksen omaisuudensuojan, ympäristönperusoikeuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. PeVL 14/2010 vp, HE 264/2009 vp.

¹²⁵ Laki kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta, voimaan 1.5.2017, tähän liittyy HE 239/2016 vp. Sopimuksen olennaisena osana on tarkempia määräyksiä sisältävä Tenojoen vesistön kalastussääntö (sopimuksen liite 2.).

¹²⁶ PeVL 5/2017 vp, HE 239/2016 vp.

Sopimuksen, ja siihen olennaisena osana sisältyvän kalastussäännön, tavoitteena on 30 %:n vähennys kalastuskuolevuuteen Tenojoen vesistön alueella. Tavoitteen toteuttamiseksi sopimukseen sisällytettiin erilaisia rajoituksia kalastusetuksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi kalastusluvat, lupakiintiöt, kalastuskieltoalueet, sallittujen pyydysten määrittelyt ja veneiden rekisteröinnit. Toimenpiteet voidaan nähdä julkisen vallan keinoina PL 20 §:n -kuten myös kalastuslain 52.1 §:n mukaisesti kantaa vastuu luonnosta ja sen monipuolisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Kalastusrajoituksia ja niiden toimeenpanoa arvioitaessa on huomioitava eri perus- ja ihmisoikeussäännökset, jotka tämän sopimuksen osalta koskevat niin ympäristövastuun, omaisuudensuojan, yhdenvertaisuuden kuin elinkeinovapauden toteutumista. Lisäksi on huomioitava, että Tenojoen vesistön alue on saamelaisten kotiseutualuetta ja toimenpiteiden vaikutus liittyy olennaisesti saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Kalastus on tärkeä elinkeino ja luonnonvarojen kestäväällä käytöllä on saamelaisten kulttuurille olennaista merkitystä.¹²⁷ Kaikki nämä näkökohdat huomioon ottaen ei ole vähäteltyä sanoa, että kalastusrajoitukset muodostavat monitahoisen ja jännitteisiä suhteita täynnä olevan operointikentän, ei vähiten nimenomaan omaisuudensuojan ja ympäristösäännöksen välisen suhteen osalta. Nämä kaksi säännöstä ovat saman perusoikeussäännösten tasavertaisina osapuolina selvästi tulkinnallisissa ja vuoropuhelullisissa keskinäissuhteissa silloin, kun etsitään ratkaisua ihmisen ja ympäristön välisen tasapainon löytämiseen. Ympäristövastuusäännökseen sisältyvä uusiutuvan luonnonvaran säilyminen ja elinkelpoisuuden turvaaminen heijastuvat omaisuudensuojaan estämällä kalastusoikeuden haltijaa toimimasta niin, että luonnonvarojen olemassaolo tai elinkelpoisuus vaarantuisi.

Sopimuksen mukaan jokaisen rajajokiosuudella kalastavan tulee lunastaa erityinen kalastuslupa. Velvoite koskee myös kalastusoikeuden omistajia. Kalastusoikeuteen kuuluva oikeus määrätä omasta kalastusoikeudesta esimerkiksi myymällä lupa ulkopuolisille tulee täten rajoitetuksi; kalastuslupa tulee perustumaan valtiosopimukseen, ei enää vesialueen omistajan myöntämään lupaan. Ulkopuolisille myytäviin lupiin liittyvät ehdot ja lukumäärät ovat myös rajoitettuja. Sopimuksessa luetellut pyyntivälineet, aluerajoitukset sekä sallittujen kalastuspäivien lukumäärät ovat myös sopimuksessa säänneltäviä kalastusrajoituksia. Pyyntirajoitusten voidaan katsoa aiheuttavan kalastusoikeuden haltijalle suhteellisen suurta haittaa, vaikka rajoitusten taustalla -ikään kuin vaakakupin toisella puolella- onkin painavana yhteiskunnallisena tarpeena lohikantojen elvyttäminen ja suojeleminen. Tästä huolimatta sopimukseen ei katsottu perustelluksi sisällyttää säännöstä

¹²⁷ PeVL 5/2017 vp, HE 239/2016 vp.

kalastusrajoitusten mahdollisesti aiheuttamien menetysten korvaamisesta. Tämä perusteltiin sillä, että ympäristövastuu kohdistuu kaikkiin, eikä omaisuudensuojasäännöksestä itsessään johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta. Kalastusrajoitukset eivät tule korvattavaksi myöskään sopimusalueen ulkopuolella. Jos näin olisi tapahtunut, erityinen korvausjärjestelmä olisi asettanut kalastusoikeuden haltijat keskenään eriarvoiseen asemaan.¹²⁸ Menetysten korvaaminen olisi saattanut lisäksi nostaa viranomaisten kynnystä tosiasiallisesti toteuttaa kalastuksenrajoitustoimenpiteitä. Tenojoen kalastussopimukseen sisällytetyt rajoitukset ovat selkeästi ympäristövastuusäännöksen konkreettisia toteuttamiskeinoja. Jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaistiin, kuinka ihmisten tulee toimillaan noudattaa sellaista kokonaislinjaa, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä.¹²⁹ Kalastusrajoitukset ovat selkeästi aktiivisia, vaikkakin haasteellisia, eri tahojen erilaisia intressejä yhteensovittavia käytännön toimia, joiden perimmäisenä tarkoituksena on turvata lohikantojen kestävä hyödyntäminen ja hoito kantojen moninaisuudet säilyttäen ennalta varautumisen periaatetta soveltaen.

Kalastuslain (379/2015) 5 § korostaa vesialueen omistajan määräysvaltaa ja määrittelee kalastusoikeuden kuuluvan lähtökohtaisesti vesialueen omistajalle. Tenojoen kalastussopimuksen määräykset poikkeavat tästä siinä suhteessa, että sen mukaan kalastamiseen oikeutettujen piiri perustuu asuinpaikkaperiaatteeseen. Tarkoituksena on turvata erityisesti Tenojoen jokilaaksossa vakituisesti asuvien henkilöiden kalastusmahdollisuudet mahdollistamalla heille laajimmat kalastusmahdollisuudet niin sanotuin paikkakuntalaisluvin. Myös ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuksien haltijoiden asema on uuden sopimuksen myötä parantunut. Heillä on nyt mahdollisuus lunastaa kalastuslupia erityisestä kiintiöstä, mikä näin ollen jättää heidän kalastusoikeutta koskevan omaisuudensuojan ytimensä koskemattomaksi. Aiemman, vuonna 1990 voimaan astuneen Tenojoen kalastussopimuksen määräykset nimittäin johtivat heidän omistamisensa nimenomaiseen merkityksettömyyteen, sillä heitä koskivat täysin samat rajoitukset kuin muita, alueen ulkopuolella asuvia ja ilman kalastusoikeutta olevia henkilöitä.¹³⁰¹³¹ Onkin

¹²⁸ PeVL 5/2017 vp, HE 239/2016 vp.

¹²⁹ HE 309/1993 vp s. 66.

¹³⁰ PeVL 13/1989 vp. Aiempi Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamislaki (1197/1989) säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tähän vaikutti paikkakunnalla asuvien olennaisesti heikentyneet mahdollisuudet saada toimeentulo lohenkalastuksesta lisärajoitusten ym. seikkojen vuoksi, jolloin myös heidän omistamisensa muuttui merkityksettömäksi. Nykyinen perustuslaki (731/1999) suhtautuu poikkeuslakimenettelyyn pidättyvästi ja siihen turvaudutaan ainoastaan pakottavista syistä, ks. esim. HE 1/1998 vp s. 124–125.

¹³¹ PeVL 5/2017 vp, HE 239/2016 vp.

huomionarvoista, että jo tuolloin, ennen ympäristöperusoikeuden lisäämistä osaksi perustuslakijärjestelmää, lohikantaa suojeltiin Tenojoella omaisuudensuojarajoituksin.

Enemmistö jokivarren asukkaista on saamelaisia. Perustuslakivaliokunta on eri lausunnoissaan jo vuosikymmeniä sitten katsonut, että luontaiselinkeinoista suuren osan toimeentulostaan saavien kuntalaisten oikeus kalastaa on omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu¹³². Sopimuksen kalastusrajoitukset, ja sen sisältämä ympäristönäkökulma kalakuolevuuden vähentämiseksi, tulevat tätäkin kautta koskemaan suuresti saamelaisia. Rajoitusten tarkoitus on suojata alkuperäisväestön pitkän aikavälin intressejä ottaen huomioon myös tulevien sukupolvien edut, mutta huomioiden sen, ettei tulevien saamelaissukupolvien oikeus kalastukseen voi olla sellainen peruste, jonka nojalla nykysukupolvilta viedään täysin oikeus harjoittaa kulttuuriaan. Saamelaisten kulttuurin suojaa ei toisaalta voida ottaa yksinomaan tulkinnan kohteeksi niin, että siihen vetoamalla olisi mahdollista jättää PL 20 § kokonaan huomiotta. Kaiken kaikkiaan rajoitusten tarkoituksena on lohikantojen tilan saaminen kestäväälle tasolle, kalakannan elvyttäminen ja sen seurauksena, ei ainoastaan saamelaiskulttuurin harjoittamisen mahdollisuus ja jatkuvuuden varmistaminen tulevaisuudessa, vaan kaikkien kalastusoikeuden haltijoiden aseman parantaminen.¹³³

Saamelaisten kulttuuri, siis myös kalastus, nauttii osaltaan erityistä suojaa, joka on tunnustettu niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin¹³⁴. Suomella on näin ollen kansainvälinenkin velvollisuus olla heikentämättä saamelaisten oikeutta määrätä omasta kulttuuristaan. Tämä asettaa Tenojoen kalastussopimuksen tarkastelulle alkuperäiskansan statuksen lähtökohdista omat erityishaasteensa. Kalastussopimuksen rajoitukset voivat osaltaan kaventaa saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää heidän omaa kulttuuriaan. Oikeus kalastaa, toisin sanoen PL 15.1 §:n mukainen varallisuus oikeudellinen etuus, samoin kuin perinteisten pyyntimuotojen rajoittaminen, tulevat sopimuksen perusteella rajoitetuiksi ympäristönsuojelullisin syin. Koska Tenojoen tilanne kalakantojen suhteen on ollut hälyttävä ja ympäristövastuun täysimääräinen toteuttaminen olisi ollut

¹³² Näin esim. PeVL 27/1997 vp, PeVL 30/1993 vp, PeVL 13/1989 vp, PeVL 5/1981 vp ja PeVL 7/1978 vp. Omaisuudensuojan kollektiivisesta ulottuvuudesta myös Länsineva 2002 s. 194–196. PL 17.3 §:n mukainen saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan turvaa myös kalastuksen harjoittamisen perinteisenä elinkeinona.

¹³³ HE 239/2016 vp s. 20.

¹³⁴ Suomen perustuslain 17.3 §:n lisäksi alkuperäiskansojen aseman tunnustavat kansainväliset sopimukset, mm. ILO:n sopimus nro 169, YK:n KP-sopimuksen 27 artikla sekä biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus SopS 78/1994. Lisäksi v. 2007 YK:n yleiskokouksessa hyväksyttiin alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus.

mahdollista kieltämällä perinnepyydydysten käyttö kokonaan, näin ei sopimuksessa kuitenkaan säännellä. Asuinpaikkaperusteisen määrityksen mukaan, eikä siis esimerkiksi saamelaisstatuksen mukaan, vain vakinaisesti paikkakunnalla asuvat voivat paikkakuntalaisluvan turvin käyttää kaikkia pyyntimenetelmiä. Vaikka tämä asettaa kalastusoikeuden haltijat eriarvoiseen asemaan sallittujen pyyntimenetelmien suhteen asuinpaikasta riippuen, saamelaisten kulttuuriperinteen osalta ei olisi ollut tarkoituksenmukaista kieltää perinnepyydydysten käyttö rajajokialueella kokonaan. Tämä suojaa saamelaisten kulttuuriin olennaisella tavalla kuuluvien pyyntitapojen harjoittamisen edes jossakin määrin ilman pelkoa osaamisen tai perinnetaidon totaalaisesta häviämisestä. Toisaalta huolestuneisuutta voi esittää siitä, kuinka kulttuurin perinnetieto pysyy esimerkiksi niiden saamelaisten, erityisesti nuorten, hallussa, jotka opiskelevat ja asuvat osan vuodesta muualla.

Kalastukseen liittyy tavallisesti eri tahojen intressejä ja osapuolten toisistaan poikkeavia näkökulmia, joista ei aina ole mahdollista päästä yhteisymmärrykseen. Tärkeää on mahdollistaa kaikille osapuolille omien mielipiteiden esiintuominen, vaikka kompromissin saavuttaminen ei aina olisikaan mahdollista. Intressiristiriitatilanteessa ympäristöperusoikeus vahvistaa erityisesti osallisuuden merkitystä esimerkiksi mahdollisuutena osallistua kalastuksen sääntelyä ohjaavan hoitosuunnitelman laatimiseen tai kalakantoja koskevaan seurantaan, tutkimukseen ja kalastussäännön vaikutuksia arvioivaan työhön¹³⁵. Erityishuomiona Tenojoen sopimuksen osalta on turvata erityisesti saamelaisväestön osallisuus sekä rajoitusten käytännön vaikutusten kulttuurillinen jatkuva seuranta. Tenojoen kalastussopimus asettaa konkreettisesti ympäristön edun kalastusintressien edelle. Vaikka tässä tapauksessa kalastusrajoitusten ja omaisuudensuojan välillä voidaanakin havaita jännittyneisyyttä, sopimuksen elintärkeänä tarkoituksena on loppujen lopuksi Tenojoen kalakannan ja luonnonvarojen elvyttäminen. Tähän ei ole käytännön keinovalikoimasta löydettävissä tällä hetkellä muita konkreettisia keinoja päämäärän saavuttamiseksi kuin kalastuksen rajoittaminen. Yleisemmin tarkasteltaessa kalastusrajoituksia perustuslain säännösten kannalta, kaikkien edellä mainittujen perusoikeuksien toteutuminen täysimääräisesti ei luonnollisestikaan ole mahdollista, vaan oikeuksia joudutaan punnitsemaan keskenään. Tässä tapauksessa, kun kyseessä on luonnonvara, kala ja sen hyödyntäminen, punnintatilanteen tarkastelukulma lähtee oikeutetusti ympäristöperusoikeussäännöksestä. Kalastusrajoituksia tarkasteltaessa perusoikeudellisesta näkökulmasta voidaan todeta, ettei ympäristöperusoikeussäännöstä ole mahdollista sivuuttaa tai ylipäättäen jättää sivuosarooliin. Sitä ei voi luonnehtia puhtaasti vain symboliseksi julistukseksi,

¹³⁵ Sopimuksen 4, 7 ja 12 artikla.

vaan päinvastoin, ympäristövastuun voi tänä päivänä nähdä eräänlaisena suunnannäyttäjänä luonnonvarojen sääntelykentällä.

3.3 Turvetuotanto

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2015:3 liittyi turvetuotannon ympäristölupaan. KHO:n ratkaistavaksi tuli, oliko luonnonsuojelulain (LSL, 1096/1996) 39 §:n mukainen rauhoitussäännös sovellettavissa turvetuotannon ympäristöluvan epäämiseen tuotantoalueen läheisyydessä pesivän kalasääsken vuoksi. LSL 47.5 §:n mukaan kalasääski on rauhoitettu lintudirektiivin (Neuvoston direktiivi 79/409/ETY, annettu 2.4.1979, luonnonvaraisten lintujen suojelusta) liitteen I lajina, mutta se ei ole uhanalainen tai erityisesti suojeltava laji LSL 47 §:n mukaan. Luonnonsuojelulain 39.1 §:n 3 kohdan mukaan rauhoitetun eläimen tahallinen häiritseminen on kielletty. Säännös kieltää erityisesti eläinten häiritsemisen lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muilla eläimille tärkeillä paikoilla. LSL 39.2 §:n mukaan sellainen pesäpuu, jossa on selvästi nähtävissä suuren petolinnun pesä ja joka on säännöllisessä käytössä, on rauhoitettu ja näin ollen lainkohdan esitöiden mukaan puun kaataminen tai vahingoittaminen on kielletty.¹³⁶

Tapauksen tullessa vireille voimassa oli vanha ympäristönsuojelulaki (86/2000), joten nykyisen ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014, astunut voimaan syyskuussa 2014) 13 §:n mukaista arviointia ei ollut tuolloin mahdollista soveltaa. Nykyään sovellettava YSL:n 13 § sääntelee turvetuotannon sijoittamisesta kieltäen alueellisesti tai valtakunnallisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumisen. Luonnonarvon merkittävyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon sijoituspaikalla esiintyvien suolajien ja -luontotyyppien uhanalaisuus, esiintymän merkittävyys, laajuus sekä suon luonnontilaisuus. Punnitessaan päätöksessä KHO 2015:3 omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välistä suhdetta oikeus päättyi ratkaisussaan (ään. 5-2) hylkäämään toiminnanharjoittajan valituksen¹³⁷. KHO:n mukaan LSL 39.1 §:n 3 kohdassa mainittu tahallinen

¹³⁶ HE 79/1996 vp.

¹³⁷ Kuriositeettina mainittakoon, että Itä-Suomen ympäristölupavirasto rajoitti Vapo Oy:n turpeenottoa pintavalutuskentän keskellä sijainneen kalasääsken pesän vuoksi. Ympäristölupaa ei kokonaan eväty, mutta jotta toiminnasta ei aiheutuisi LSL 39 §:n rauhoitussäännösten rikkomista, pesäpuun ympäristöön jätettiin 200 m leveä suojavyöhyke ja turvetuotantoalueen valmistelutyöt rajattiin 800 m etäisyydelle kalasääsken pesäpuusta linnun pesimäaikana 1.4.–31.8.; Itä-Suomen ympäristölupavirasto 15.4.2005 Dnro 33/05/01. Nykyinen Etelä-Suomen Aluehallintovirasto on lupamääräyksiä tarkistaessaan pitänyt edelleen voimassa kiellon tuotannon valmistelutöistä kalasääsken pesimäaikana 800 m lähempänä pesäpuuta; päätös nro 189/2012/2 Dnro ESAVI/178/04.08/2011.

häiritseminen koski myös tuotannollisen toiminnan harjoittamista ja teollisessa mittakaavassa harjoitettu turvetuotanto oli nähtävä tällaisena. Kokonaisharkinnassa oikeus otti huomioon kalasääskelle tyypillisen toistuvuuden palata pesimään samaan puuhun. Rajallisesti turvetuotantoa oli kuitenkin mahdollisesti harjoittaa sääskien lisääntymisajan ulkopuolella. Ratkaisu on merkittävä, sillä vastoin lainsäätäjän ilmeistä tarkoitusta, KHO esitti reaalisiin argumentein ratkaisun perusteluiksi LSL 39 §:n alueellisen (vain itse pesäpuu) ja asiallisen ulottuvuuden (turvetuotannon jättäminen LSL 48.1 §:n rauhoitussäännösten yleispoikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle¹³⁸). Ratkaisulla se näin ollen syrjäytti lain perusteluista ilmenevän tarkoituksen. Luvan hylkääminen voidaan määritellä tässä tapauksessa *contra legem* -ratkaisuksi. Lain sanamuoto, perustelut ja systemaattiset argumentit suojasivat yksittäistä petolinnun pesäpuuta. *Contra legem* -tilanne voidaan määritellä sanamuodon vastaiseksi tulkinnaksi sellaisessa asiayhteydessä, jossa oikeuslähteiden kolmijako-oppi muuntuu dynaamiseksi, avoimeksi ja epähierarkkiseksi. KHO:n päätöksen 2015:3 voidaan siis nähdä sopivan tähän määrittelyyn, kun säännöksen esitöistä ja systemaattisista argumenteista voidaan ennallistaa sanamuotoa tukeva *ratio legis* eli lain objektiivinen tavoite. *Contra legem* -ratkaisu voidaan hyväksyä, ja pitää jopa välttämättömänä, jos reaalilla argumenteilla perusteltu ratkaisu heijastaa näin yhteiskuntaa ja sen yhteiskunnallisia muutoksia yleisemminkin. Tavoiterationaalisenä laintulkinnan välineenä tällaisen ympäristöoikeudellisen ratkaisun nähdäänkin usein suuntautuvan tulevaisuuteen. Reaalinen argumentaatio on luonnollisesti sallittu oikeuslähde ja luonteeltaan nimenomaisesti tavoiterationaalista.¹³⁹

LSL 53 §:ssä säännellään valtion korvausvelvollisuudesta. Se ei kuitenkaan tule sovellettavaksi, jos kiinteistön omistajalle aiheutuu merkityksellistä haittaa LSL 39 §:n tarkoittaman kiellon vuoksi. Lainsäätäjä on katsonut rauhoitussäännöksen perusteella aiheutuvan haitan olevan todennäköisesti varsin vähämerkityksellinen eikä siitä näin ollen makseta haitankärsijälle korvauksia. Rauhoitussäännös on siis nähty ensisijaisesti estämässä lajiyksilöiden tahallista tappamista ja häiritsemistä, ei toteuttamassa lajien elinympäristösuojelua rajoittamalla tuotannollista toimintaa. Kyseisen KHO 2015:3 ratkaisun myötä oikeus määritteli rajat korvauksettomille omaisuuden käyttörajoituksille. Kalasääskien pesäpuualueita koskeva käyttörajoitus ei aiheuttanut korvausta,

¹³⁸ Ks. Airaksinen 2015b s. 721, jossa kirjoittaja arvelee, ettei LSL 48.1 §:n rauhoitussäännösten yleispoikkeuksen sanamuotoa olisi tietoisesti ja tavoitteellisesti muotoiltu niin, että se kattaisi lähes kaiken muun tuotannollisen toiminnan paitsi turvetuotannon. LSL 48.1 §:n mukaan ”rauhoitussäännösten ei tule estää maa- ja metsätalouden harjoittamista, rakennustoimintaa tai rakennuksen taikka laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä”.

¹³⁹ Airaksinen 2015b s. 720–726.

vaikka tuotannollinen toiminta evättiin ja omaisuuden taloudellisesti merkittävien käyttömuoto kiellettiin. Tämä oli siis PL 15.1 §:ssä turvatuun omaisuuden käytön rajoitustoimi. Lisäksi ratkaisussa annettiin vaikutusta ympäristöperusoikeudelle ja lintudirektiiville, vaikka kyseinen laji, kalasääski, ei ole uhanalainen. KHO toisin sanoen rakensi ratkaisun keskeisen argumentaation ympäristöperusoikeudesta ja lintudirektiivin tavoitteellisesta säännöksestä johdetulle tavoiterationaaliselle tulkinnalle. Uhanalaisuuskriteeri ulottui täten pidemmälle kuin se lain sanamuodossa oli määritetty.¹⁴⁰

Edellä mainitussa tapauksessa vaihtoehtona olisi ollut LSL 39 §:n erittäin voimakkaan laajentavan tulkinnan sijaan perustella YSL:n perusteella pesäpuun ympärille jätettävä suojavyöhyke. Näin olisi välttytty siltä epäjohdonmukaisuustoteumalta, että maanomistajalle aiheutui päätöksestä merkittävää haittaa, jota ei ollut mahdollista korvata luonnonsuojelulain mukaan. Luonnonsuojelulain järjestelmästä poiketen, luvanmyöntämisedellytysten puuttuminen YSL:n mukaan ei aiheuta käytön estymisen korvattavuutta. Ymmärrettävästä syystä onkin kiinnitetty huomiota siihen, kuinka korvaussäätelyä ympäristölainsäädännön eri sektoreiden välillä tulisi yhdenmukaistaa.¹⁴¹

Ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö on ominaisuuksiltaan vahvasti sektorijakoista ja systemaattisesti hajanaista. Historiallisesti normistoja on hajautettu toisistaan poikkeaviin säädöksiin, samoin kuin ympäristölainsäädännön valmistelu on usean eri ministeriön vastuulla. Tämä hajanaisuus voi johtaa siihen, ettei ympäristö- ja luontoarvoihin kohdistuvia toimintoja ja hankkeita arvioida keskenään yhteismitallisilla normatiivisilla perusteilla. Pekka Lämsineva huomauttaakin ympäristöministeriölle antamassaan lausunnossa ympäristönsuojelulain uudistamisen yhteydessä, että perusoikeusnäkökulmasta asiaa tarkastellen on ongelmallista, että esimerkiksi korvauskynnyksiä ja sietämisvelvoitteita koskevat sääntelyperiaatteet ja tulkintakäytännöt vaihtelevat sääntelysektorista riippuen. Tämä ei voi olla toivottavaa ympäristöarvojen turvaamisen tai omaisuudensuojarajoitusten kohteina olevien toimijoiden kannalta, saati perustuslaissa turvattujen oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen osaltakaan arvioituna.¹⁴² Myös perustuslakivaliokunta on aiemmissa ympäristönsuojelulakia koskevissa

¹⁴⁰ Airaksinen 2015b s. 721–725.

¹⁴¹ Airaksinen 2015b s. 726.

¹⁴² Lämsineva 2012 s. 2–3.

lausunnoissaan PeVL 23/2009 vp sekä PeVL 44/2010 vp viitannut YSL:n vaikeaselkoisuuteen, ja ollut lain rakenteen ja systematiikan uudistuksen kannalla¹⁴³.

Länsineva korostaa, että omaisuudensuoja vaatimuksia ei tule tulkita kireämmin tai lievemmin suhteessa ympäristötavoitteisiin sääntelysektorista riippuen, vaan tavoitteena on mahdollisimman johdonmukainen sääntelyjärjestelmä. Kun punnitaan omaisuudensuojanäkökohtia ja ympäristöarvojen suojaamista keskenään, sen tulee tapahtua mahdollisimman objektiivisin perustein. Perusoikeusjärjestelmän tavoitteena on kohdella kaikkia omaisuudensuojarajoitusten kohteena olevia toimijoita yhdenvertaisesti ja johdonmukaisesti, ja turvata näin kaikkien yksityisten toimijoiden perusoikeussuojan toteutuminen. Perustuslakivaliokunta huomioi rakennusperinnön suojelua koskevan lainsäädännön yhteydessä, että lainsäätäjän harkintavallassa on punninnan seurauksena säätää korvattavaksi myös sellaisia menetyksiä, joita perustuslaki ei nimenomaisesti vaadi, edellyttäen kuitenkin, ettei korvausten määrä nouse niin korkeaksi, että PL 20.1 §:ssä tarkoitettu kulttuuriperinnön suojeluvastuusta jouduta olennaisesti tinkimään¹⁴⁴. Yhdenmukainen korvausjärjestelmä poistaisi tällaiset korvausten ali- tai ylikompensaatio-ongelmat ja korvaussääntely mahdollistaisi optimaalisen tasapainon omaisuudensuojan, ympäristöperusoikeuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisen välillä. Tulkintaongelmia syntyykin erityisesti päällekkäisyyksien ja ristiriitaisuuksien osalta. Omaisuuden käyttörajoitusten osalta ongelmia aiheuttavat esimerkiksi sietämisvelvoitteet tai korvauskynnykset, jotka vaihtelevat tulkinnan siirtyessä ympäristösektorista toiseen. *Länsineva* havaitsee ongelmia erityisesti luonnonsuojelulaissa, ympäristönsuojelulaissa, maa-aineslaissa ja vesilaissa. Lainsäätäjän tulisi huomioda nykyinen perusoikeuksia koskeva yleisesti noudatettava tulkintadoktriini omaisuudensuojan ja ympäristöarvojen suojaamista koskevissa punnintatilanteissa. Enää ei ole mahdollista tukeutua vain aikaisempaan sääntelytraditioon ja toistaa lainsäädännön sisältämiä epäjohdonmukaisuuksia.¹⁴⁵

Lainsäädäntötilanteessa ei luonnollisestikaan ole mahdollista ennakoida kaikkia käytännön perusoikeusintressipunnintaan liittyviä asetelmia. *Länsineva* huomauttaa, että lainsäädännön puitteissa tulisikin varmistaa, että kohtuuttomia tilanteita varten järjestelmä sisältäisi tarpeellisia oikeusturvatakeita, eräänlaisia ”perälautasäännöksiä” tai ”hätäventtiilejä”, sellaisia mahdollisia

¹⁴³ PeVL 23/2009 vp s. 3, PeVL 44/2010 vp s. 9.

¹⁴⁴ PeVL 6/2010 vp s. 3–4.

¹⁴⁵ *Länsineva* 2012 s. 2–6.

tilanteita varten, joissa yksilö joutuu kohtuuttomalla tavalla kärsimään julkisten etujen toteuttamisen vuoksi.¹⁴⁶ Tällaisesta alikompensaatiotilanteesta sääntelee myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artikla, joka edellyttää, ettei yksityisen ja julkisen edun tasapainon tule järkkyyä niin paljon, että yksityishenkilö joutuu kantamaan julkisen edun toteuttamiseksi kohtuuttoman raskaan taakan.

Myös perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan ottanut kantaa korvausjärjestelmän puutteisiin. Lausunnossa PeVL 21/1996 vp ympäristövaliokunnalle luonnonsuojelulain uudistamisen eduskuntakäsittelyn yhteydessä, perustuslakivaliokunta lausui, että ympäristövaliokunnan olisi asianmukaista selvittää korvaussäännösten yleispiirteistäminen ja yksinkertaistaminen liittämällä valtion korvausvelvollisuus säännösten kattavuuden varmistamiseksi kaikkiin luonnonsuojelulakiin perustuviin menetyksiin, joista on aiheutunut omistajalle merkityksellistä haittaa.¹⁴⁷ Ympäristövaliokunta ei näin kuitenkaan toiminut, vaan korvaussäännös säilyi entisellään¹⁴⁸. Perustuslakivaliokunta toisti samansisältöisen kantansa myös myöhemmän vaiheen lausunnossaan PeVL 15/2003 vp koskien luonnonsuojelulain muuttamista¹⁴⁹.

Lausunnossa PeVL 10/2014 vp ympäristönsuojelulain muuttamisesta perustuslakivaliokunta toi esille viimeaikaisen kantansa siitä, ettei PL 15.1 §:stä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa omaisuuden käyttörajoitusta silloin, kun tavoitteena on ympäristö- ja luonnonsuojelullinen turvaaminen. Säännöksestä ei johdu myöskään täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Kun arvioidaan käyttöoikeuden rajoituksen sallittavuutta omaisuuden perustuslainsuojan kannalta, huomioon on otettava omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen vain yhtenä kokonaisarviointiin vaikuttavana osatekijänä¹⁵⁰. Ympäristöluvan epäämisestä ei makseta korvauksia. Valiokunnan lausunnon mukaan kenellekään ei voi muodostua perustuslaillisista syistä oikeutta saada korvausta siitä, ettei voi käyttää omaisuuttaan sellaiseen toimintaan, joka ei täytä laissa ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä toiminnan sijoittamisen edellytyksiä. Estettä tosin korvaussääntelylle ei ole, mutta tällöin on otettava huomioon, että korvausten määrä ei saa nousta niin korkeaksi, että PL 20.1 §:n säännöstä jouduttaisiin sen vuoksi olennaisesti

¹⁴⁶ Länsineva 2012 s. 6.

¹⁴⁷ PeVL 21/1996 vp s. 3. Maa- ja metsätalousvaliokunnalta myös samansuuntainen lausunto.

¹⁴⁸ YmVM 8/1996 vp s. 4.

¹⁴⁹ PeVL 15/2003 vp s. 2.

¹⁵⁰ PeVL 24/2012 vp s. 2, PeVL 20/2010 vp s. 4, PeVL 6/2010 vp s. 4.

rajoittamaan.¹⁵¹ Käyttörajoitusten korvattavuuteen liittyvät vahvasti myös valtiontaloudelliset aspektit ja faktat vallitsevasta rahavarojen niukkuudesta. Korvauskysymyksiin liittyen arvojen punnintaan yhteiskunnalliselta kannalta liittyvät niin käyttörajoitusten kohteena olevien omistajien vaateet, lain asettamat päämäärät, yhteiskunnalliset taloudelliset resurssit, poliittinen paine kuin myös luonnonsuojelun tehokas turvaaminen. *Tapio Määtän* mukaan korvausten maksaminen onkin nähtävä päätöksentekona yhteiskunnallisesta tulonjaosta, ei ainoastaan juridisena ongelmana.¹⁵²

Kuten edellä on mainittu, ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen myötä ympäristönsuojelulakiin (527/2014) sisällytettiin turvetuotannon sijoittamista koskeva säännös. Lain 13.1 §:n mukaan turvetuotannon sijoittamisesta ei pidä aiheutua valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Säännös määrittelee myös ne seikat, jotka on otettava huomioon, kun luonnonarvon merkittävyyttä arvioidaan. Näitä ovat muun muassa sijoituspaikan suolajien ja –luontotyyppien uhanalaisuus, esiintymän merkittävyys ja laajuus, suon luonnontilaisuus sekä vaikutus sijoituspaikan ulkopuolisiin luonnonarvoihin. Lausunnossaan PeVL 10/2014 vp ympäristönsuojelulain muuttamisesta perustuslakivaliokunta näkee kuitenkin ongelmallisena 13.1 §:n melko väljän muotoilun, joka on omiaan aiheuttamaan vaikeuksia ennakoida milloin turvetuotannon sijoittamiselle ei ole mahdollista saada lupaa. Esimerkiksi 1 momentin lauseessa mainittu ”luonnonarvo” on käsitteenä väljä, vaikkakin ympäristöoikeudellisesti vakiintunut. Luonnonarvon merkittävyyden arviointia avataan kuitenkin hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa¹⁵³. Perustuslakivaliokunta kiinnittikin sääntelyn väljyyteen huomiota tarkastellessaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen täyttymistä. Valiokunta myönsi, että kyseiset joustavat ilmaisut tai sääntelyn väljyyttä puoltavat seikat saattavat olla ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä ominaisia, mutta ehdotti 13 §:n sisällöllistä täsmentämistä muun muassa sen suhteen, minkä tyyppisten soiden osalta säännös ei tule lainkaan sovellettavaksi. Tämä tarkoittaisi kyseisen pykälän täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Valiokunta näki, että lupaedellytysten täyttymisen arviointi ja sen johdonmukaisuus jäävätkin näin ollen pitkälti soveltamiskäytännön varaan.¹⁵⁴ Tämän ei voi nähdä palvelevan yhdenvertaisuuden toteutumista; kuinka taata valtakunnallisen lupalinjauksen pysyvyys samankaltaisena asuinkunnasta riippumatta? Samoin YSL 13 §:n epäselvä sanamuoto voi käytännössä olla haasteellinen tulkittava, kun joudutaan määrittämään esiintymän ”laajuus” tai

¹⁵¹ PeVL 10/2014 vp s. 5.

¹⁵² Määtä 1999 s. 424–426.

¹⁵³ HE 214/2013 vp s. 92–95, 195.

¹⁵⁴ PeVL 10/2014 vp s. 4–6.

”merkittävyys”. Lisäksi esimerkiksi ”yleiseen etuun” liittyvä poikkeusperuste tuo lupaharkintaan intressivertailun, jolloin yleisen edun on oltava sitä merkittävämpi, mitä merkittävämmästä luonnonarvosta on kyse¹⁵⁵. Tällöin intressivertailussa toiminnasta aiheutuvat hyödyt ikään kuin kompensoivat siitä aiheutuvia haittoja. *Jussi Airaksinen* huomauttaakin asiaa käsittelevässä artikkelissa, että yleisen edun (esimerkiksi alueellisen energiahuollon tai huoltovarmuuden turvaamisen) vuoksi poikkeamiseen liittyy herkästi käytännön vaikeuksia, ja pitää kaavoitukseen tai yleiseen etuun liittyvien poikkeusperusteiden aktualisoitumista melko teoreettisena¹⁵⁶.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta huolimatta käytännössä saattaa käydä niin, että jossakin vaiheessa lupia ei voida enää myöntää, jotta sääntelyn tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Näin esimerkiksi silloin, jos alueille, joilla on ainoastaan elinvoimaisia tai silmälläpidettäviä lajeja ja luontotyypppejä, perustetaan liian useita rinnakkaisia hankkeita. Ajan kuluessa nämä ei-uhanalaiset esiintymät saattavat päätyä uhanalaisiin luokkiin.¹⁵⁷ Tässä suhteessa yhdenvertaisuusperiaatteen ei voi katsoa olevan muita oikeusperiaatteita ylittävässä asemassa. Perusoikeuspunninnassa ja oikeuksien välisessä vertailussa kollektiiviset perusoikeudet, ympäristöperusoikeus mukaan lukien, eivät syrjäydy automaattisesti yksilöllisten perusoikeuksien tieltä. Toisin sanoen ympäristö, tai muutkaan kollektiiviset perusoikeudet, eivät lähtökohtaisesti ole vähemmän tärkeitä kuin yksilölliset perusoikeudet. *Juha Karhu* (ent. *Pöyhönen*) näkee yhdenvertaisuuden perusoikeusjärjestelmän metaperiaatteena muun muassa vastavuoroisuuden ja suhteellisuusperiaatteen rinnalla keskeisenä perusoikeusjärjestelmää koossa pitävänä sidosperiaatteena. Siitä huolimatta, että perusoikeuksia pidetään samanveroisina, ongelmaksi muodostuu määrittää perusoikeuksille käytännön tilanteissa muodostuvia painoarvoja. Yhdenvertaisuuden kunnioittaminen eri perusoikeushaltijoiden osalta asettaa omat haasteensa, sillä kaikilla osapuolilla on puolellaan perusoikeusnäkökohta, jolloin ratkaisu jäsentyy suhteellisuusperiaatteen mukaisesti eri perusoikeuksiin perustuvien näkökohtien väliseksi punninnaksi. On myös huomioitava, että mitä enemmän joudutaan tinkimään yhden perusoikeuden toteutumisesta, sitä tärkeämpi ratkaisun tulee olla toisen perusoikeuden kannalta.¹⁵⁸

KHO:n petolinnun pesäpuu -päätös on konkreettinen esimerkki omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välisestä punnintatilanteesta tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa.

¹⁵⁵ YmVM 3/2014 vp s. 10.

¹⁵⁶ Airaksinen 2015a s. 76–80.

¹⁵⁷ Airaksinen 2015a s. 67.

¹⁵⁸ Pöyhönen 2003 s. 72–79.

Perusoikeudet voivatkin toimia laajentavan tai supistavan tulkinnan rajoitusperusteena. Kun ympäristöperusoikeus nähdään yleisesti *prima facie* jännitteisessä suhteessa omaisuudensuojan kanssa, KHO perusteli päätöksessään lain sanamuodon ja säännöksen tarkoituksen ohittavan reaalisien argumenttien punnitsemalla näitä kahta perusoikeussäännöstä keskenään¹⁵⁹. KHO päätyikin kyseisessä ratkaisussaan LSL 39.1 §:n 3 kohdan laventavaan tulkintaan ottaen huomioon lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ja PL 20 §:n säännökset.¹⁶⁰ On selvää, että päätökseen heijastuivat väistämättä yhteiskunnalliset muutokset. Ympäristöperusoikeus nähdään tänä päivänä merkittävänä säännöksenä, jonka painoarvon suhteessa omaisuudensuojaan voidaan nähdä heijastavan ympäristöä korostavia yhteiskunnallisia arvoja ja vaikuttavan sitä kautta myös lainsoveltajan päätöksentekoon. Ajattelumaailman yleisessä muutoksessa korostuvat luontoarvojen ja luonnon monimuotoisuus, eivät ainoastaan taloudelliset tavoitteet. Sen voi havaita käytännössä myös kyseistä KHO:n päätöstä tarkasteltaessa.

3.4 Talousjätevesien käsittely

Perustuslakivaliokunta antoi vuonna 2010 lausuntonsa hallituksen esityksestä ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta. Kyseessä oli esitys, jolla ehdotettiin muutettavaksi ympäristönsuojelulakia niin, että kiinteistön ominaisuuksiin ja kiinteistön haltijaan liittyvät erityispiirteet olisi mahdollista ottaa huomioon silloin, kun talousjätevesien käsittelyä koskevia säännöksiä sovelletaan. Lakiehdotuksen mukaan tarkoituksena oli vapauttaa ympäristönsuojelulain nojalla annettujen talousjätevesien käsittelyvaatimusten noudattamisesta iäkkäät tai vaikeassa elämäntilanteessa olevat kiinteistön haltijat. Yleisten käsittelyvaatimusten soveltamisen ulkopuolelle jäisivät täten käyttökuntoiset jätevesijärjestelmät, jos kiinteistön haltija ja sillä vakituisesti asuvat henkilöt ovat täyttäneet ehdotetun lain voimaan tullessa 68 vuotta. Ehdotetun lain tarkoituksena oli täsmentää käyttökuntoisten jätevesijärjestelmiä koskevien vaatimusten toimeenpanoa, joista on säädetty niin sanotussa hajajätevesiasetuksessa (542/2003¹⁶¹), ei niinkään puuttua laajalti kiinteistön vesihuollon järjestämistä koskeviin vaatimuksiin.¹⁶²

¹⁵⁹ Ks. Airaksinen 2015b s. 724 alaviite, jossa artikkelin kirjoittaja huomauttaa, kuinka muidenkin luonnonsuojelulain säännösten kohdalla voidaan mahdollisesti joutua kaltevalle pinnalle, jos säännöksen sanamuoto ja yksityiskohtainen tavoite voivat tulla syrjäytetyksi sen vuoksi, ettei säännös onnistu maksimoimaan luonnon turvaamisintressiä.

¹⁶⁰ Airaksinen 2015b s. 720–726.

¹⁶¹ 542/2003 hajajätevesiasetuksen sääntelyn kohteena on talousjätevesien käsittely vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla.

¹⁶² PeVL 44/2010 vp, HE 179/2010 vp.

Perustuslakivaliokunta lausui lakiehdotuksen liittyvän useaan perusoikeuteen. Ikään, tässä tapauksessa 68 vuotta, perustuva niin kutsuttu automaattilykkäys liittyy perustuslain 6.2 §:ään. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi iän perusteella. Lisäksi ehdotus on sääntelykohteensa vuoksi yhteydessä perustuslain ympäristövastuusäännökseen. Säännökseen liittyvät perusoikeusuudistuksen yhteydessä lausutut luonnehdinnat korostavat sitä, että vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Samoin ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen, kuten myös aktiiviset luonnolle suotuisat toimet ovat kaikkien vastuulla. Säännös ilmaisee myös kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen¹⁶³. Perustuslakivaliokunta huomioi lakiehdotuksen liittyvän niin ikään ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojasäännöksen väliseen suhteeseen toistaen aiempia lausuntojaan siitä, että nämä kaksi säännöstä perusoikeussäännösten osina vaikuttavat kumpikin toistensa tulkintoihin silloin, kun lainsäädäntöratkaisuilla pyritään kestävästi edistämään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa¹⁶⁴. Samat arvioinnin lähtökohdat olivat siis sovellettavissa myös nyt käsiteltävänä olevaan tilanteeseen.

Talousjätevesien käsittelyä koskevan lakiehdotuksen tarkoituksena oli luoda sellainen lainsäädännöllinen poikkeussäännöstö, joka ottaisi paremmin huomioon henkilön ja hänen elämäntilanteensa. Ehdotuksen yhteiskunnallinen tavoite oli sovittaa ympäristönsuojelunäkökohdat yhteen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksen kanssa. Tämä seikka tulee esiin erityisesti ikään perustuvassa sääntelyssä. Tarkkaan ikärajaan perustuva sääntely ja ikärajojen asettaminen ovat perusoikeusherkkää aluetta, ja perusoikeusjärjestelmän kannalta ikärajoille tuleekin löytyä hyväksyttävä peruste¹⁶⁵. Perusteluille asetettavat vaatimukset ovat kuitenkin korkeat¹⁶⁶. Hyväksyttävän syyn tulee olla lisäksi asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Valiokunnan linjaus voidaan tiivistää ikärajiin perustuvan erottelun hyväksyvyyttä arvioitaessa perusoikeusjärjestelmän normatiivisen näkökulman, perusteluiksi esitettyjen tosiseikkojen sekä erottelulla saavutettavien päämäärien huomioimiseen. Tämän lakiehdotuksen kohdalla perustuslakivaliokunta katsoi, että 68 vuoden ikärajalle oli olemassa yhdenvertaisuutta koskevan PL

¹⁶³ HE 309/1993 vp s. 66.

¹⁶⁴ Mm. PeVL 20/2010 vp s. 2 ja PeVL 21/1996 vp s. 2.

¹⁶⁵ Hyväksyttäviä perusteita sisältyy perustellusti esimerkiksi sosiaalihuoltolakiin, eläkelainsäädäntöön tai työttömyysturvalakiin. PeVL 44/2010 vp s. 5–6.

¹⁶⁶ HE 309/1993 vp s. 44.

6.2 §:n mukaisia tarkoitettuja hyväksyttäviä perusteita. Vaihtoehtona valiokunta tosin esitti ratkaisua, jossa iän lisäksi huomioitaisiin täsmällisemmin myös henkilön sosiaaliset olosuhteet.¹⁶⁷

Valiokunta kiinnitti huomiota säännöksen kirjoitustapaan erityisesti perustuslain 20.1 §:n kannalta. Säännöksessä sanotaan, että jätevesien yleisiä käsittelyvaatimuksia ei sovelleta olemassa olevaan käyttökuntoiseen jätevesijärjestelmään, jos kiinteistön haltija on lain voimaan tullessa täyttänyt 68 vuotta. Toisin sanoen säännös ikään kuin lukitsee automaattilykkäyksen lain voimaantuloajankohtaan. Ympäristönsuojelulain 85 § yhdessä 103 §:n 1 ja 2 momentin kanssa antavat kuitenkin valiokunnan mukaan kunnan ympäristöviranomaiselle riittävät reagointimahdollisuudet mahdollisesti myöhemmin kiinteistöllä tapahtuviin muutoksiin. Tätä seikkaa perustuslakivaliokunta ehdotti ympäristövaliokunnalle erikseen korostettavaksi. Lopuksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että säännös tulisi ulottaa koskemaan myös vapaa-ajan asuntoja. Ei ole olemassa selkeää tai hyväksyttävää perustetta sulkea vapaa-ajan kiinteistöt pois lakiehdotuksen 103 §:n 3 momentin soveltamisalasta. Raja vakituisen ja vapaa-ajan asunnon välillä hämärtyy jatkuvasti, jolloin lähes ympärivuotisen asumistilanteen ei enää voida nähdä sopivan YSL 103.3 §:ssä määriteltyyn vähäiseen ympäristöön aiheutuvaan kuormitukseen. Jos vapaa-ajan kiinteistöt suljetaan kategorisesti säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, vapaa-ajan asuntonsa kanssa tavanomaiseen tapaan menettelevä vähävarainen tai muutoin sosiaalisesta suoritusesteestä kärsivä henkilö estyisi saamasta yksilökohtaista vapautusta.¹⁶⁸

Ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamista koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto sisältää sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksen ja ympäristönsuojelullisten näkökohtien välisen suhteen valtiosääntöoikeudellisista arviointia. Mukana on elementtejä myös omaisuudensuojaan liittyen, sillä kiinteistön haltijalle (tämän lakiehdotuksen tarkoittamalle kiinteistön omistajalle tai sellaiselle vuokraoikeuden haltijalle, joka vastaa kiinteistön jätevesijärjestelmästä) kyseessä on omaisuuteen kohdistuva velvoite, josta aiheutuu taloudellisia rasitteita. Valiokunta huomauttaakin, että hankalimpaan asemaan velvoitteiden täyttämisessä joutuvat maaseudulla asuvat vanhukset.¹⁶⁹ Punninnassa voitiin nähdä osallisina niin ympäristönsuojelullisten ja omaisuudensuojaa koskevien tavoitteiden toteutuminen kuin toisaalta oikeudenmukaisuuden toteutuminen. Valitettavan huomion arvoista on, että talousjätevesien osalta

¹⁶⁷ PeVL 44/2010 vp.

¹⁶⁸ PeVL 44/2010 vp.

¹⁶⁹ PeVL 44/2010 vp.

tiukat ympäristönsuojelulliset tavoitteet saattoivat näin ollen jäädä toteutumatta kiinteistöön kohdistuvien velvoitteiden aiheuttamien taloudellisten rasitteiden vuoksi. Julkisuudessa talousjätevesiuudistus saikin paljon huomiota ja vaikutti osaltaan sääntelyn osittaiseen purkamiseen kohtuuttomana pidettyjen vaatimusten osalta¹⁷⁰. Hallituksen esitys 128/2016 vp laadittiinkin vuonna 2016 ja se oli jatkoa vuoden 2011 haja-asutusalueiden talousjätevesien kiinteistökohtaista käsittelyvelvoitetta koskeville muutoksille koskien muun muassa perustasoa ja perustasoa ankarampia puhdistusvaatimuksia¹⁷¹.

Edelleen koskien talousjätevesisääntelyn selkeyttämistä, perustuslakivaliokunnan lausunto 45/2016 vp toimii osaltaan jatkumona ympäristönsuojelulain vaikeaselkoisuuteen viittaamisena. Ympäristönsuojelulain selkeyttämistarpeen valiokunta on tuonut esille myös aiemmissa lausunnoissaan PeVL 44/2010 vp sekä PeVL 23/2009 vp. Erityisesti ongelmallisena nähdään lain useat sisäiset pykäläviitaukset, jotka hankaloittavat lain luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Myös käsitteitä saatetaan käyttää eri lailla. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain muutoksissa käytetään ”kiinteistön haltija” -käsitettä tarkoittamaan sekä kiinteistön omistajaa että tietyssä asemassa olevaa vuokraoikeuden haltijaa, kun taas vaikkapa vesihuoltolain 6 §:ssä omistajan ja haltijan käsitteitä käytetään erikseen¹⁷². Talousjätevesien kiinteistökohtainen käsittely on valiokunnan lausunnon 45/2016 vp mukaan merkityksellistä erityisesti ympäristövastuusäännöksen kannalta. Vaikka lausunto koskee uudistettua lainsäädäntöä, lakiehdotuksen tavoitteena tulee edelleen olla sääntelyn selkeyttäminen nimenomaan PL 20 §:n kannalta. Haja-asutusalueiden jäteveden puhdistamisvaatimuksiin kohdistuvat erilaiset poikkeus- ja lykkäysmahdollisuudet johtavat sääntelyn entistä suurempaan epäselvyyteen. Siitä huolimatta, että paikallisten ja kiinteistökohtaisten luonto- ja ympäristöolosuhteiden huomioonottaminen ympäristöperusoikeussäännöksen mukaan onkin hyväksyttävää, vaikeaselkoinen sääntely voi lukuisine poikkeuksineen sekä joustavien normien käyttöineen osoittautua perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmalliseksi ja johtaa jopa ongelmallisen laajaan poikkeamiseen jätevesien käsittelyvelvoitteesta.¹⁷³ Tämä tuskin on ollut lainsäätäjän tavoitteena. Sääntelyn epäselvyyden vuoksi ongelmaksi voi muodostua myös lain soveltaminen eri kunnissa eri

¹⁷⁰ Tästä esimerkkinä ympäristöministeriön tiedote 26.3.2015: http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/jatevesiasetuksen-siirtymaika-pitenee-kahdella-vuodella-ja-lievennyksia-valmistellaan (viitattu 13.6.2017).

¹⁷¹ HE 128/2016 vp, ympäristönsuojelulain muutokset voimaan 3.4.2017. Tämän jälkeenkin ympäristönsuojelulakia on muutettu usean säännöksen osalta ja uusia säännöksiä lisäämällä.

¹⁷² PeVL 44/2010 vp s. 9.

¹⁷³ PeVL 45/2016 vp, PeVL 44/2010 vp ja PeVL 23/2009 vp.

tavoin¹⁷⁴. Eriarvoiseen asemaan voivat joutua myös ne henkilöt, jotka ovat oikeustilan pysyvyyteen luottaen ryhtyneet etuajassa ympäristönsuojelulaissa säänneltyihin toimenpiteisiin, verrattuna niihin henkilöihin, jotka eivät ole velvoitteita täyttäneet.

Perusoikeuskytkentäisen sääntelyn selkeyden tulee olla erityisen huomion kohteena varsinkin, jos sääntely koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa. Tästä esimerkiksi voi nostaa perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 41/2006 vp hallituksen esityksestä laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena oli osana maaseutuelinkeinojen rahoituslainsäädännön kokonaisuudistusta yksinkertaistaa maaseudun kehittämisen tukiin liittyvää lainsäädäntöä. Normikokonaisuus on vaikeasti avautuva ja ymmärrettävä, koska normipohja on pirstaleinen, vaikeaselkoinen sekä jatkuvan muutoksen kohteena. Perustuslakivaliokunta esittääkin lausunnon lakitekstin täsmentämisestä, jotta sääntelyä voidaan pitää hyvän hallinnon takeiden kannalta asianmukaisena.¹⁷⁵ Valiokunta sisällytti edellisen kaltaisen säännösten täsmentämisehdotuksen lausunnossaan PeVL 40/2010 vp hallituksen esityksestä kilpailulaiksi ja ehdotti myös tässä tapauksessa sanamuotojen tarkentamista¹⁷⁶. Kansalaisten näkökulmasta sääntelyn ymmärrettävyyttä ja selkeyttä on pidettävä huomionarvoisen tärkeänä seikkana. Perusoikeusjärjestelmän tulee huokua luottamuksellisena rakennelmana oikeusturvaa ja hyvää hallintoa, ja osana tätä vaatimusta myös normikokonaisuuden tulee olla riittävän ymmärrettävä ja selkeä.

Ympäristönsuojelulain sääntelyn selkeyttä vaikeuttaa myös se, että yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia sääntelyjä on sijoitettu asetustasoihin säädöksiin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 44/2010 vp kiinnittänyt tähän huomiota mainiten ”sääntelyn selkeyttä ei ole omiaan parantamaan se erikoinen ratkaisu, että nyt esillä olevan lakiehdotuksen mukaan säädetään lailla poikkeuksia asetukseen perustuvista velvollisuuksista”¹⁷⁷. PL 80 §, eli perustuslain asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva säännös,

¹⁷⁴ PeVL 45/2016 vp s. 5 koskien yhdenvertaisuutta lakiehdotuksen 156 c §:ssä säädettävästä perustasoa ankarammasta puhdistusvaatimuksesta: ”Yhdenvertaisuussäännös huomioiden asiallisesti samankaltaisissa paikallisissa olosuhteissa eri kunnissa ei kuitenkaan voi olla sovellettavina merkittävästi erisältöisiä kunnallisia määräyksiä”.

¹⁷⁵ PeVL 41/2006 vp.

¹⁷⁶ PeVL 40/2010 vp.

¹⁷⁷ PeVL 44/2010 vp s. 9.

asettaa vaatimuksia sääntelyn hierarkiatasolle. Sen mukaan kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp säännellään, että asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä sellaisista vähäisistä yksityiskohdista, jotka liittyvät yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin¹⁷⁸. Asetuksenantovaltuuksia on käsitelty eri perustuslakivaliokunnan lausunnoissa¹⁷⁹ liittyen erityisesti hajajätevesiasetukseen (542/2003¹⁸⁰). Lausunnossa PeVL 44/2010 vp valiokunta katsoi asetuksen sisältävän sellaista yksilön olennaisia velvollisuuksia koskevaa sääntelyä, samoin kuin siihen kohdistuvia poikkeuksiakin, että se kuuluisi sisältönsä puolesta, ja PL 80 § huomioon ottaen, lain tasolle. Näin ollen ympäristönsuojelulakiin lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana uusi 3 a luku (nykyinen 16 luku), johon asetuksesta nostettiin lain tasolle jätevesien yleisten käsittelyvaatimusten määräytymisen perusteet¹⁸¹. Valiokunta on useaan otteeseen lausunnoissaan¹⁸² huomauttanut, että vaikka ympäristölainsäädännölle on ymmärrettävistä syistä (esimerkiksi yksityiskohtaisen tai teknisluonteisen sääntelyn vuoksi, tai Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi) tyypillistä yksityiskohtaisen sääntelyn sijoittuminen lakia alemman asteisiin säädöksiin, samoin kuin ympäristöä koskevan sääntelyn perustuminen laajasti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan, eivät asetuksenantovaltuudet voi missään tapauksessa muun muassa velvoitteiden osalta jäädä täysin avoimiksi. Myös sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus on huomioitava, kuten myös kieltö antaa asetuksella yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista. Asetuksia annettaessa tulee selvittää tarkoin voiko asioista säätää perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla asetuksessa vai edellyttääkö asiasta säätäminen sittenkin uusia lain taseisia perussäännöksiä, joita olisi mahdollista tarvittaessa täydentää valtuutuksella antaa asetuksella tarkempia säännöksiä.¹⁸³

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 45/2016 vp huomautetaan, että arvioitavana olevaan lakiehdotukseen ja siihen sisältyviin yleisiin ja erityisiin kohtuullistamistavoitteisiin liittyvät lukuisat poikkeukset, sääntelyn epäselvyys sekä ympäristönsuojelulainsäädännön joustavat normit¹⁸⁴ saattavat soveltamistilanteessa johtaa ympäristövastuusäännöksen kannalta ongelmallisen

¹⁷⁸ HE 1/1998 vp s. 130–134 (erit. s. 131).

¹⁷⁹ Ympäristönsuojelulakia jo alun perin säädettyä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt asetuksenantovaltuuksiin huomiota, ks. esim. PeVL 11/1999 vp s. 2–3.

¹⁸⁰ Asetuksessa säädetään talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla.

¹⁸¹ Ks. YmVM 18/2010 vp.

¹⁸² Mm. PeVL 1/2013 vp s. 2, PeVL 58/2010 vp s. 3, PeVL 44/2010 vp s. 4 ja PeVL 11/1999 vp s. 2.

¹⁸³ PeVL 10/2014 vp s. 1–6, PeVL 44/2010 vp s. 2, 4–5, 9, Länsineva 2012 s. 6.

¹⁸⁴ Ympäristöoikeudellisista joustavista normeista ks. myös PeVL 10/2014 vp s. 5, esim. 'luonnonarvo'-käsite.

laajaan poikkeamiseen jätevesien käsittelyvelvollisuudesta.¹⁸⁵ Sääntelyn tarkkarajaiseen määrittelytapaan tuleekin kiinnittää erityistä huomiota, jotta ympäristönsuojelulliset tavoitteet eivät vahingossakaan jäisi vaadittujen toimenpiteiden liian suurten taloudellisten rasitteiden tai sääntelyn epäselvyyden vuoksi toteutumatta. Painavana ympäristönsuojelullisena tavoitteena jätevesien puhdistamisen haja-asutusalueilla ei ole varaa jäädä pimentoon tai peräti kokonaan toteutumatta. Hajajätevesien käsittelyä koskevaan sääntelyyn taajaan kohdistuvien muutosten ei myöskään voi nähdä puoltavan ajatusta siitä, että kansalaisten olisi helppo pysyä selvillä viimeisimmistä sääntelyn muutoksista ja voimassaolevan lainsäädännön sisällöstä.

3.5 Kokoavia päätelmiä kansallisista punnintatilanteista

Perusoikeudet, lainsäädäntö yleisemminkin ja ympäröivä yhteiskunta ovat tiukassa vuorovaikutuksessa keskenään. Yhteys on nähtävissä alati tapahtuvien muutosten heijastumisena vastavuoroisesti ja molemmin suuntaisesti. Yhteiskunnallinen ajattelutavan muutos ympäristönsuojelutavoitteiden merkitysten lisääntymisenä heijastui 2010-luvun alussa erityisesti kaivoslainsäädännön uudistukseen. Kansantaloudellinen tehokkuus sai tällöin rinnalleen ympäristönsuojelulliset näkökannat, joiden perusteella yleinen etu ja oikeudenmukaisuus tulivat uudelleen määritellyiksi sosiaalisten, sivistyksellisten ja kulttuuristen oikeuksien kautta. Tänä päivänä ne ovatkin osia perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta. Kaivosoikeuksien omistajat ja maanomistajat omaisuudensuojineen tulivat punninnan kohteiksi muiden perusoikeuksien kanssa optimaalisen tasapainon saavuttamiseksi. Kaivoslainsäädäntö ei täten enää muodosta vahvaa, yksipuolista sääntelyn osapuolta, jonka ainoa tavoite on taloudellisen hyödyn maksimointi ympäristönsuojelullisista seikoista piittaamatta. Siinä kuvastuu sen sijaan perusoikeusuudistusta seurannut yleisempikin suuntaus kohti perusoikeusmyönteisyyttä ja oikeudenmukaisuutta tavoittelevaa punnintapraksista. Samanlainen kehitys on ollut myös kalastuslain uudistuksen taustalla; 1980-luvun laki korosti mahdollisimman suurta tuottavuutta, kun taas vuonna 2016 voimaan astunut uudistettu kalastuslaki näkee ekologiset seikat erityisen merkityksellisinä.

Punnintatilanteita tarkasteltaessa on huomattava, että sääntelyssä käytettävien joustavien normien käyttö on vakiintunut ja tuonut haasteita erityisesti tulkintakäytännölle. Oikeuskäytäntö vakiinnuttaa punnintatilanteiden ratkaisut ja ohjaa soveltamiskäytäntöä esimerkiksi ympäristöntilaa

¹⁸⁵ PeVL 45/2016 vp.

huomioivampaan suuntaan kuitenkin niin, että omistajan oikeusasemaan puuttuminen rajataan ainoastaan välttämättömään. Punnintatilanteita operoidaan monenlaisten eri intressien ja tavoitesovittelujen ristiaallokossa, tämän vuoksi se muodostaa vaativan ja monitahoisen toimintaympäristön. Päämääränä on kuitenkin mahdollisimman optimaalisen tasapainon löytäminen eri osapuolten kesken niin laajalti kuin se käytännössä on mahdollista ja erityisesti sisällyttäen osapuolille mahdollisuuden tuoda omat mielipiteensä esiin. Kaiken kaikkiaan erityisesti ympäristön säilyminen turmeltumattomana palvelee pääsääntöisesti punninnan kumpaakin osapuolta; esimerkiksi kalakantojen säilyminen mahdollistaa luonnollisesti itse kalastamisen. Ihmisten hyvinvoinnin riippuvuus luonnon ja ympäristön hyvinvoinnista on tänä päivänä tunnustettu tosiseikka.

Aiemmissa luvuissa tarkasteltujen käytännön punnintatilanteiden perusteella ympäristöperusoikeussäännöksen voidaan todeta nousseen esiin aiemmin helposti sivuutetusta takalalla lymyvästä säännöksestä suunnannäyttäjäksi ympäristön tilaa huomioivampaan ja yhteiskunnallisia arvoja heijastavampaan suuntaan. Enää ei siis ole mahdollista puhua pelkästään julistuksenomaisesta säännöksestä. Ympäristöoikeudellisen lainsäädännön hajanaisuus ja sääntelyn vaikeaselkoisuus ovat kuitenkin tällä hetkellä järjestelmän huolestuttavia heikkouksia, joilla on osaltaan vaikutusta muun muassa perustuslaissa turvattujen oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen. Tältä osalta systematisointiin ja selkeyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

4 KANSAINVÄLINEN IHMISOIKEUSJÄRJESTELMÄ PUNNINNAN OSALTA

4.1 Kansainvälinen ihmisoikeusjärjestelmä viitekehyksenä

Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten aseman vahvistaminen suhteessa kansalliseen oikeusjärjestelmään oli alkujaan eräs niistä tekijöistä, joka sysäsi alulle kansallisen perusoikeusjärjestelmäuudistuksen. Käytännössä tämä merkitsi Suomen perusoikeusjärjestelmän sulkeutuneisuuden ajan päättymistä ja uudenlaista avautumista kansainvälisille vaikutteille. Sisällöllisesti kansallisen järjestelmän lähentyminen kohti kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja järjestelmien keskinäinen tulkinnallinen harmonisointi koettiin erityisen tärkeäksi.¹⁸⁶ Suomea velvoittavat merkittävät ihmisoikeussopimukset ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS, SopS 18-19/1990, muutettuna julkaistu SopS 63/1999) eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, Yhdistyneiden kansakuntien Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus, SopS 7 ja 8/1976) sekä biologista monimuotoisuutta koskeva Biodiversiteettisopimus (SopS 78/1994). Kansainvälisistä valvontaelimistä voidaan mainita YK:n ihmisoikeuskomitea (*Human Rights Committee*) sekä Euroopan neuvoston toimielimet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (EIT) ja Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan valvontakomitea.

Euroopan ihmisoikeussopimus on Suomen kannalta erityisen tärkeä kansainvälinen ihmisoikeussopimus, jonka valvontajärjestelmä rakentuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen varaan. Sopimuksessa EIT määritetään viimekätiseksi auktoritatiiviseksi tulkitsijaksi sopimuksen osalta. Kansallisen oikeuskäytännön, suomalaisten tuomioistuinten ja muiden viranomaisten, tulee päätöksissään heijastaa EIT:n tulkintakäytäntöä. Tapaukset määrittävät myös Suomen vähimmäissuojan tason niin sanotun Opuz-doktriinin¹⁸⁷ perusteella, joka edellyttää, että vaikka EIT:n tulkintalinjaus olisi tehty muita valtioita koskevissa ratkaisuissa, se tulee huomioida kansallisesti niin lainsäädännön kehittämisessä kuin lainsoveltamistilanteissakin. Kansainvälinen ihmisoikeusargumentaatio tarjoaa lisätukea lainsäätäjille ja lainsoveltajille sekä selventää normiston sisältöä. Valtioiden välisten kansainvälisoikeudellisten sopimusten tärkeimpänä tehtävänä on määritellä yksilön oikeuksia koskeva kansainvälisesti noudatettava vähimmäistaso. Tämä

¹⁸⁶ PeVM 25/1994 vp s. 5, Viljanen 1996 s. 788, 791–792. Mielenkiintoinen muutos perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on näkemys perus- ja ihmisoikeustulkintakytkentöjen tarpeellisuudesta; vielä 1980-luvun alun lausunnossa perus- ja ihmisoikeudet nähtiin toisistaan erillisinä kokonaisuuksina, PeVL 12/1982 vp. Sittemmin tämä erillisyysteesi on hylätty.

¹⁸⁷ Opuz v. Turkki, Appl. no 33401/02, kohta 163 (9.6.2009).

eurooppalainen ihmisoikeusstandardi voi olla hyvinkin korkea; kansallisen perusoikeusjärjestelmän tehtävänä onkin määrittää kansainvälisten sopimusten asettamaa minimisuoja korkeampi yksilön oikeuksien suojataso. EIS 53 artiklassa (”Olemassaolevien ihmisoikeuksien suojaaminen”) todetaan nimenomaisesti, ettei ihmisoikeussopimusta tule käyttää välineenä heikentämään kansallisen lainsäädännön tarjoamaa korkeampaa perusoikeussuojaa. Artiklalla on tarkoitus turvata ihmisoikeussopimusta pidemmälle menevien kansallisten lainsäädäntöjen ihmisoikeustakeiden säilyminen. Täten esimerkiksi omaisuudensuojan tason alentaminen ei ole mahdollista EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan¹⁸⁸ perusteella.¹⁸⁹ Vähimmäissuojataso velvoittaa aktiiviseen toimintaan kansallisten perusoikeuksien suojaamisen täyttymiseksi. Eräs esimerkki tällaisesta perusoikeusaktivismista on ympäristöperusoikeussäännös, jonka kansallinen perustuslakimme tunnustaa sellaiseksi perustavaksi oikeudeksi, joka ei kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella nauti aivan yhtä välitöntä suojaa. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät sisällä suoranaista oikeutta hyvään tai terveelliseen ympäristöön, vaikka monet asiakirjat ja julkilausumat omaavatkin vahvan ympäristöluottavuuden ja kansainväliset ihmisoikeustuomioistuimet ovat useissa tapauksissa vedonneet ihmisoikeuksiin ympäristöhaittojen aiheuttamisen yhteydessä tulkiten ihmisoikeuksia ympäristökontekstissa¹⁹⁰. Kansallinen ihmisoikeusaktivismi vähimmäissuojatason toteutumiseksi, esimerkiksi Suomen PL 20 §:n määrittely, onkin välttämätöntä eurooppalaisen oikeussuojan kehityksen kannalta. Ylipäänsä ihmisoikeussopimuksen tulkinta elää dynaamisessa muutoksessa, joka on sidoksissa jäsenvaltioiden oikeuden sisällöstä saatavaan oikeusvertailevaan tietoon.¹⁹¹

4.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omaisuudensuojaa ja ympäristöä koskevat ratkaisut Suomen osalta

Euroopan ihmisoikeussopimusta täydentävät lisäpöytäkirjat muodostavat oleellisen osan sopimusvelvoitteista, jotka sitovat sopimuksen ratifioineita valtioita. Lisäpöytäkirjoista neljä turvaa sellaisia materiaalisia oikeuksia, joita koskeva määräys puuttuu pääsopimuksesta. Yksityisen omistusoikeuden ja omaisuuden käyttämisen suojasta säännellään ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1

¹⁸⁸ Artiklasta tarkemmin seuraavassa luvussa 4.2.

¹⁸⁹ Viljanen 2001 s. 286.

¹⁹⁰ Oksanen-Kumpula 2005 s. 55–57. Suomessa jo perusoikeusuudistusta koskevassa perusoikeuskomitean mietinnössä KM 1992:3 mainitaan kansainvälisten valvontaelinten tulkinnat erityisesti ympäristöperusoikeuden osalta; EIT:n ratkaisuissa *Fredin v. Ruotsi* (18.2.1991) ja *Powell ja Rayner v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (21.2.1990) sekä YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisussa *Ominayak v. Kanada* (26.3.1990) on nähtävissä ympäristönsuojelullisten näkökohtien vahvistumiskehitystä suhteessa niin omaisuudensuojanäkökohtiin kuin yleisemminkin yhteiskuntaan.

¹⁹¹ Lavapuro 2011 s. 366, Viljanen 1996 s. 797–798.

artiklassa, joka sisältää kolme erillistä, toisiinsa liittyvää sääntöä. Ensimmäinen sääntö julkituo jokaisen oikeuden nauttia rauhassa omaisuudestaan (*peaceful enjoyment of possessions*). Tämä Suomen perustuslain 15 §:n yleissäännöstä vastaava sääntö nähdään yleisperiaatteena, jolla voi kuitenkin olla myös itsenäistä merkitystä¹⁹². Toinen sääntö kieltää omaisuuden riiston, poislukien julkisen edun nimissä tehtynä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisena (*deprivation of possessions*). Artikla koskee toisin sanoen pakkolunastuksen sekä muiden vastaavien toimenpiteiden edellytyksiä. Kolmas sääntö eli 1 artiklan toinen kappale määrittelee valtioiden oikeuden saattaa voimaan lakeja, jotka se laajan harkintavallan tuloksena katsoo välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun vuoksi tai taatakseen verojen ja muiden maksujen ja sakkojen maksamisen (*control the use of property*). Yleiseksi eduksi voidaan lukea esimerkiksi ympäristön ja luonnon suojeleminen. Olkoonkin, että valtion harkintamarginaali on määritelty laajaksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä, valtion on noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja huomioitava ”kohtuullisen tasapainon” (*fair balance*) vaatimuksen täyttyminen yksilön oikeuksien suojaamisen ja yhteiskunnan yleisten etujen toteuttamisen välillä. Pääsääntöisesti säännöistä tulevat sovellettavaksi toinen tai kolmas sääntö.¹⁹³

Suomea koskevassa tapauksessa *Jokela v. Suomi* (21.5.2002) EIT totesi omaisuuden suojasta perintövero- ja pakkolunastusasiassa tekemässään päätöksessä, että kansallisilla viranomaisilla oli välitön tieto yhteiskunnastaan ja sen tarpeista, minkä vuoksi niillä oli periaatteessa kansainvälistä tuomioistuinta parempi asema arvioida sitä, mitä yleinen etu vaati. Suorittaessaan identifiointia 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan alaa koskevissa asioissa kansallisilla viranomaisilla oli välttämättä harkintamarginaalia. Vaikka lisäpöytäkirjan 1(2) artikla viittaaakin ”välttämättömyyteen”, ei viimeksi mainitussa määräyksessä ole puhe välttämättömyydestä demokraattisessa yhteiskunnassa ”objektiivisessa” mielessä, vaan valtion välttämättömiksi ”katsomista” laeista¹⁹⁴.¹⁹⁵

¹⁹² *Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi* -päätöksen (23.9.1982) myötä EIT vahvisti ”oikeuden nauttia rauhassa omaisuudesta” itsenäistä merkitystä yhtenä 1 artiklan sisältämästä kolmesta säännöstä. Pellonpää ym. 2012 s. 868–869. KHO otti huomioon päätöksessä 1997:94 (T 2353, 25.9.1997 Dnro 4731/2/95) (ään. 7-2) EIS:n omaisuudensuoja-artiklaan *Sporrong ja Lönnroth* -tapauksesta johdetut oikeusperiaatteet koskien maanomistajien kuulematta jättämistä ennen omaisuutta koskevan päätöksen tekemistä ja siirsi asian uudelleen käsiteltäväksi.

¹⁹³ Pellonpää ym. 2012 s. 862, teoksen s. 862–877 sisältää yksityiskohtaisemman selvityksen EIT:n kolmea sääntöä koskevista soveltamiskäytännöistä.

¹⁹⁴ Näin Pellonpää ym. 2012 s. 873, alaviite 51.

¹⁹⁵ Kuusiniemi 2013 s. 214, Kumpula 2004 s. 167.

Omaisuu den käytön sääntelyssä ympäristönsuojelullisin tavoittein keskeisiä ovat omaisuudenkäytön rajoitusedellytykset¹⁹⁶. Sen lisäksi, että omaisuuden käytön valvonnan tulee täyttää laillisuusvaatimus, toimiin on mahdollista ryhtyä ainoastaan yleisen edun nimissä¹⁹⁷. Kolmannen säännön välttämättömyyskriteerin tulkinta määrittelee valtioiden liikkumavaran laajemmaksi kuin muiden EIS:ssa turvattujen oikeuksien ollessa kyseessä. Tämä mahdollistaa myös ympäristönsuojelun toteutumisen, vaikkakin yleislausekkeen suhteellisuusvaatimus edellyttää omaisuuteen puuttuvien toimien olevan kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden. Kynnys sille, että sääntelyä voidaan pitää kohtuuttomana tai suhteettomana, on hyvinkin korkea. Yleisesti ottaen sekä ihmisoikeustoimikunta että ihmisoikeustuomioistu in ovat nähneet ympäristönsuojelun sellaisena yleisenä intressinä, jonka johdosta on mahdollista puuttua omaisuudensuojan alaan. Julkinen etu on joissakin tapauksissa ohittanut yksityiset intressit eikä omaisuudensuoja ole ollut estämässä kyseeseen tulleiden toimenpiteiden toteuttamista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan määräykset omistusoikeudesta ja omaisuuden käyttämisen suojasta eivät luonnollisestikaan luo omaisuudelle absoluuttista suojaa tai turvaa mahdollisimman laajoja oikeuksia ja vapauksia omaisuus oikeuksien haltijoille.¹⁹⁸ Kaventunut käyttövapaus ei aina myöskään synnytä yhteiskunnalle velvollisuutta korvata aiheutuneita edunmenetyksiä. Omaisuudensuoja-artikla ei perusta korvausvelvollisuutta omaisuuden käytön sääntelyn yleiseksi edellytykseksi; tätä ei ole tuomioistu inkäytäntökään edellyttänyt.¹⁹⁹ Ihmisoikeusnäkökulma on täten muokannut ja tasoittanut kansallista omaisuudensuojaa; ihmisoikeussopimusten ja niiden soveltamiskäytännön seurauksena sen perinteinen ylivalta on jäänyt syrjään painopisteen siirtyessä kohti muita perusoikeuksia.

¹⁹⁶ Omaisuuden määrittelystä esim. EIT:n ratkaisu *Bruncrona v. Suomi* (16.11.2004), jossa vuokraksi luonnehditun järjestelyn nojalla valtion maita oli ollut lähes 300 vuoden ajan yksityisessä hallinnassa. Kotimaisissa tuomioistu inratkaisuih sa katsottiin, että kyseessä ei ollut omistusoikeus, jonka vuoksi vuokrasuhde oli mahdollista päättää. EIT:n mukaan tapauksessa oli tapahtunut 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan suojaaman omaisuusedun rikkomus. Pellonpää ym. 2012 s. 862.

¹⁹⁷ Tapauksessa *Matos e Silva Lda. ym. v. Portugal i* (16.9.1996) tuomioistu in katsoi omaisuuden käytön rajoitusten olleen riittävän perusteltuja luonnonsuojelualueen toteuttamiseksi ja yleiseen etuun perustuviksi. Tapauksessa *Fredin v. Ruotsi* (18.2.1991) tuomioistu in katsoi soranottoluvan peruuttamisen korvauksetta kymmenen vuoden siirtymäajan jälkeen omaisuuden käytön valvon naksi ja korosti luvan peruuttamiseen johtaneiden ympäristönsuojelullisten perusteiden merkitystä. Kumpula 2004 s. 167–169.

¹⁹⁸ Kuusiniemi 2013 s. 214.

¹⁹⁹ Tästä poikkeuksena tapaus *Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi* (23.9.1982), jossa pysyväksi muodostunut rakennuskielto synnytti korvausvelvollisuuden, vaikka toki kaan kaikki käyttörajoitukset eivät EIS:n mukaan synnytä yhteiskunnalle korvausvelvollisuutta kaventuneen käyttövapauden aiheuttamista edunmenetyksistä. Vuonna 1984 antamassaan erillisessä korvaustuomiossa EIT määräsi Ruotsin suorittamaan valittajille vahingonkorvausta pakkolunastus lupien pitkien voimassaoloaikojen ja rakennuskiellon vuoksi. Tapaus määritteli näin ollen myös 1 artiklan tarjoaman suojan laajemmaksi kuin pelkästään omaisuuden pakkolunastustilanteen tai omaisuuden käyttöä rajoittavan sääntelyn ollessa kyseessä. Yli 20 vuotta voimassa ollut pakkolunastuslupa, jota ei ollut toteutettu oli vastoin suhteellisuusvaatimusta, eikä yksityisen ja yleisen edun välinen tasapaino näin ollen toteutunut. Pellonpää ym. 2012 s. 868–869, Kuusiniemi 2013 s. 214, Kumpula 2004 s. 168–170.

Tapauksessa *Eskelinen ym. v. Suomi* (21.10.1994) oli kyse omaisuudensuoja-artiklan 2 kappaleen soveltamisesta. Kolin kansallispuiston tavoiterajauksen tarkoituksena oli suojella luontoa kansallispuiston viereisillä maa-alueilla, jotka olivat yksityisomistuksessa. Yksityismaita omistaneet valittajat katsoivat, että rajaukset ja rakennuslain mukaiset toimenpidekiellot loukkasivat EIS:n 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaa. Päätöksessään ihmisoikeustoimikunta kuitenkin katsoi, ettei valittajien omaisuuteen ollut kajottu, vaikka havaittavissa olikin jonkinasteista puuttumista valittajien omaisuuteen. Toimikunta näki yksityisten ja yleisten intressien olevan tasapainossa, eikä nähnyt valtion ylittäneen sille kuuluvan harkintavallan. Ihmisoikeustoimikunta toi esille ympäristönsuojelun kasvavan yhteiskunnallisen merkityksen, joka tavoitteena oli nähtävä yleisen edun mukaisena.²⁰⁰

Ympäristönsuojeluun liittyviä tapauksia on tulkittu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ("Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin") soveltaen. Omaisuuden ja sen käyttöön kohdistuvien rajoitusten sekä ympäristönsuojelullisten tavoitteiden suhdetta pohdittiin *Eskelinen ym. v. Suomi* -tapauksen kanssa samansuuntaisesti tapauksessa *Uuhiniemi ym. v. Suomi* (10.10.1994). Valituksen kohteena oli tässä tapauksessa Suomen rantojensuojeluohjelmaa koskenut valtioneuvoston periaatepäätös. Valittajien mukaan KHO ei tutkinut heidän valitustaan 6 artiklan edellyttämin tavoin. Koska ohjelmasta ei seurannut automaattista toimenpidekieltoa tai muita omistajiin välittömästi kohdistuvia oikeusvaikutuksia, eikä se "välittömästi" vaikuttanut valittajien yksityisluonteisiin oikeuksiin, ihmisoikeustoimikunta katsoi päätöksessään valituksen jäävän 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, eikä täten ottanut kantaa KHO:n tutkimatta jättämiseen.²⁰¹

Ympäristönsuojelullisia näkökohtia liittyy myös EIS:n 2 artiklaan ("Oikeus elämään"). Tämä siksi, että kuten edellä on mainittu, suoranaista oikeutta ympäristöön koskevaa artiklaa ihmisoikeussopimuksiin ei sisälly. Oikeus elämään -artiklan on täten katsottu tarjoavan myös ympäristönsuojelullista suojaa. Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan EIS 2(1) artiklan ensimmäinen lause: "*Jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa*" perustaa valtiolle positiivisen toimintavelvollisuuden. Tuomioistuin on tulkintakäytännön²⁰² mukaan asettanut valtiolle velvollisuuden pidättäytyä tarkoituksellisesti ja lainvastaisesti riistämästä henkeä. Valtion

²⁰⁰ Kumpula 2004 s. 170–171.

²⁰¹ Pellonpää ym. 2012 s. 473, Kumpula 2004 s. 171.

²⁰² Esim. tapaus *L.C.B. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (9.6.1998) kohta 36.

tulee ryhtyä asianmukaisiin toimiin, jotta toimivallan piiriin kuuluvien henkilöiden elämä tulee suojatuksi. Ihmisoikeustoimikunnan mukaan artikla koskee elämää vaarantavia uhkia, ei ainoastaan sanamuotonsa mukaista elämän riistämistä²⁰³. Oikeus elämään –artikla on sovellettavissa ympäristöuhkiin, joissa elämään kohdistuva uhka on riittävän varma. Esimerkiksi tapauksessa *Taura ja 18 muuta v. Ranska* (4.12.1995) toimikunta katsoi, että ydinvoiman käyttöön liittyy luonnollisesti riskejä. Nämä riskit eivät ole riittävä peruste valittajien määrittelemiseksi uhreiksi, eivätkä ne näin ollen merkitse 2 artiklan loukkausta. Riittävän varman uhan lisäksi artiklan loukkauksen tulee olla ennakoitavissa, ja luonteeltaan vakava ja peruuttamaton²⁰⁴. Ennakoitavuus on ympäristönsuojelukysymyksissä tärkeää, sillä suojelun toteuttaminen ei ole mahdollista ilman potentiaalisten uhrien tai tulevaisuudessa mahdollisesti syntyvien haittojen huomioon ottamista.²⁰⁵

Öneryildiz v. Turkki (30.11.2004) -tapauksessa EIT katsoi päätöksessään, että valtio oli 2 artiklan nojalla vastuussa ihmishenkien menetyksistä jätevuoren vyöryttyä slummiasutuksen päälle. Valtiolla on velvollisuus ryhtyä konkreettisiin toimenpiteisiin ehkäistäkseen vaaran toteutuminen ja suojatakseen sen tuomiovallan piirissä olevien elämää. Tuomioistuin katsoi, ettei kyseessä ollut ennakoimaton onnettomuus, vaan että viranomaiset olivat tienneet, tai heidän olisi pitänyt tietää, uhkaavasta tai todellisesta ja välittömästä onnettomuudesta. Valtion katsottiin näin ollen laiminlyöneen velvollisuutensa ylläpitää elämän suojelemiseksi välttämättömiä oikeudellisia ja hallinnollisia rakenteita kaatopaikan puutteellisen valvonnan vuoksi. Tämä tapaus osoittaa kuinka EIS 2 artiklan soveltamisalaa on mahdollista laventaa koskemaan myös ympäristöllisiä haittoja tai niiden uhkia, jos on osoitettavissa, että valtio on välittömästi vastuussa vakavasta ja elämää uhkaavasta ympäristöhaitasta.²⁰⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut suhteellisuusperiaatetta rikotun myös tapauksissa, joissa on ollut kyse metsästyksen vastustamisesta eettisin perustein. Tapauksessa *Chassagnou ym. v. Ranska* (29.4.1999) valittajat olivat hehtaarimäärältään pienempien maa-alueiden omistajina velvoitettuja sallimaan metsästyksen alueillaan, jotka kuuluivat metsästysyhdistyksen metsästysalueeseen. EIT:n suuri jaosto katsoi päätöksessään, että valittajat joutuivat tilanteeseen, jossa omaisuudensuojan ja yleisen edun välillä ei ollut havaittavissa kohtuullista tasapainoa.

²⁰³ Ihmisoikeustoimikunnan tulkinta tapauksessa *Guerra ym. v. Italia* (19.2.1998).

²⁰⁴ EIT:n ratkaisu tapauksessa *Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta* (7.7.1989) kohta 90.

²⁰⁵ Pellonpää ym. 2012 s. 316–317, Kumpula 2004 s. 165–166.

²⁰⁶ Pellonpää ym. 2012 s. 316–318, Kumpula 2004 s. 165–166.

Sietämisvelvollisuus ei täten ollut oikeutettua 1 artiklan toisen kappaleen kannalta. Samantyyppinen tapaus oli *Herrmann v. Saksa* (26.6.2012), jonka ratkaisussa Saksan katsottiin loukanneen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa, koska metsästystä eettisin perustein vastustaneelle maanomistajalle syntyi hänen maillaan tapahtuvasta metsästyksestä kohtuutonta rasitetta hänen joutuessaan Saksan metsästyslainsäädännön mukaan sietämään metsästystä maillaan.²⁰⁷

Kuten edellä on mainittu, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on turvattu suoraan ja kattavasti materiaaliset oikeudet ja omaisuudensuoja, mutta näin ei ole asian laita ympäristönsuojeluun liittyvissä asioissa. Suoraan Suomen ympäristöperusoikeussäännöstä vastaavaa artiklaa ei sopimuksesta löydy. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee ympäristönsuojeluun liittyviä tapauksia EIS:n 2 ja 6 artiklan lisäksi myös 8(1) artiklan²⁰⁸ yksityis- ja perhe-elämää koskevan suojan perusteella. On huomioitava, että artiklaan liittyvissä tapauksissa valtiolta on korostettu positiivisia toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi. Tuomioistuin on kuitenkin erikseen korostanut, että positiivisten toimintavelvoitteiden ja yksityisyyden tai perhe-elämän suojan välillä tulee olla suora ja välitön yhteys, jotta 8 artikla tulee sovellettavaksi.²⁰⁹

Jo pelkän lainsäädännön olemassaolon sellaisenaan on nähty rikkovan sopimusmääräyksessä turvattuja oikeuksia. Esimerkiksi ympäristöhaitat saattavat koskettaa henkilön 8(1) artiklassa turvattuja oikeuksia. Artiklan 2 kappaleeseen sisältyvästä²¹⁰ rajoituslausekkeen tulkinnasta tai vastaavanlaisesta intressipunninnasta riippuu, kuinka haitat mahdollisesti hyväksytään. Ympäristönsuojelusta on kuitenkin vasta nyt muotoutumassa huomioonotettava ja suojeltavaksi tunnustettu arvo. Tuomioistuimen omaksumaa ympäristönsuojelullista linjaa ei ole vielä havaittavissa. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutulkinnosta lähelle ympäristöperusoikeussäännöksen 2 momentin oikeutta terveelliseen ympäristöön vastaavat tapaukset *López Ostra v. Espanja* (9.12.1994) sekä *Hatton v. Yhdistynyt kuningaskunta* (8.7.2003). *López Ostra v. Espanja* koski tapausta, jossa lyhyen matkan päähän valittajan asunnosta rakennetun

²⁰⁷ *Chassagnou ym. v. Ranska* (29.4.1999), kohdat 80–85. *Herrmann v. Saksa* (26.6.2012), kohdat 93–94. Pellonpää ym. 2012 s. 768, 875, Kuusiniemi 2013 s. 214.

²⁰⁸ EIS 8(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

²⁰⁹ Pellonpää ym. 2012 s. 652–653.

²¹⁰ EIS 8(2) artikla kieltää viranomaisten puuttumisen tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi lain sen salliessa ja jos se demokraattisessa yhteiskunnassa on välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

nahkateollisuuden jätteenkäsittelylaitoksen aiheuttamat ympäristöhaitat todettiin tuomioistuimen mukaan vaikuttaneen heikentävästi valittajan tyttären terveyteen. Myös toisessa ympäristöpainotteisessa ratkaisussa, kohtuutonta lentomelua koskevassa *Hatton v. Yhdistynyt kuningaskunta* -tapauksessa, EIT katsoi, että valtio oli rikkonut harkintamarginaalistaan huolimatta kohtuullisen tasapainon luomisen yleisen edun ja kodin ja yksityis- sekä perhe-elämän kunnioituksen tehokkaan nauttimisen välille. Myös elämän laatu on näin ollen tämän päätöksen perusteella nähtävä EIS:ssa turvatuksi oikeushyväksi. Valtion tulee toimia aina niin, että ihmisten terveyttä koskeville riskeille tehdään aktiivisesti jotakin riskien vähentämiseksi tai kokonaan poissulkemiseksi.²¹¹

Suomea koskeva tapaus *Huoltoasema Matti Eurénoy ja muut v. Suomi* (19.1.2010) liittyy omaisuuden suojaan, jolla on vahva linkittyminen ympäristöön. Tapauksessa oli kyse huoltoasemasta, joka sijaitsi pohjavesialueella. Vuonna 1998 voimaan astui uusia huoltoasemia koskevia määräyksiä, muun muassa vaarallisten kemikaalien käsittelyä ja varastointia koskien. Vuonna 2000 voimaan astunut ympäristönsuojelulaki edellytti ympäristöluvan hakemista, jos oli syytä uskoa, että ympäristö mahdollisesti saastuisi toimien johdosta. Uusien ympäristösäännösten perusteella muun muassa bensiinin käsittely ja säilyttäminen olivat aiempaa tiukemmin säädeltyä. Huoltoasemayhtiö oli suorittanut muutostöitä lisätäkseen nestemäisen polttoaineen varastointikapasiteettia ja haki tälle ympäristölupaa. Ympäristölautakunta myönsi luvan maaliskuussa 2001 tietyin ehdoin. Ympäristökeskus valitti päätöksestä vedoten pohjaveden laadun huonontumiseen asetetuista ehdoista huolimatta. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen lokakuussa 2001 muutoin, mutta muuttaen yhtä lupaehtoa. Ympäristökeskus valitti edelleen KHO:lle, joka helmikuussa 2003 kumosi aiemmat päätökset ja palautti jutun ympäristölautakunnalle. Lautakunta veloitettiin selvittämään, oliko suojelutoimenpiteiden myötä mahdollista eliminoida pohjaveden pilaantumisvaaraa tehokkaammin. Ympäristölupaa ei annettu, koska yhtiö ei ollut näyttänyt toteen, että ehdotetut suojelutoimenpiteet poistaisivat pilaantumisvaaran. Yhtiö teki korjatun hakemuksen huhtikuussa 2005 ja lautakunta myönsi luvan joulukuussa 2005 asettaen useita ehtoja. Ympäristökeskus valitti uudelleen päätöksestä, mutta hallinto-oikeus hylkäsi valituksen joulukuussa 2006 katsottuaan, että riittävät suojelutoimenpiteet sisältyivät lupaehtoihin. Ympäristökeskuksen

²¹¹ *López Ostra v. Espanja* (9.12.1994) kohta 58, *Hatton v. Yhdistynyt kuningaskunta* (8.7.2003) kohta 96, Pellonpää ym. 2012 s. 654–655. Muita EIT:n ratkaisemia samantapaisia tapauksia, joiden taustalla ovat olleet valtion laiminlyönnit toimia niin, että ihmisten terveyttä koskeville riskeille olisi tehty jotakin, ovat esimerkiksi *Guerra ym. v. Italia* (19.2.1998), *Öneryildiz v. Turkki* (30.11.2004) sekä *Budayeva v. Venäjä* (20.3.2008).

valituksen johdosta KHO kumosi alempien asteiden päätökset joulukuussa 2007. Se katsoi, että pohjaveden suojelua ei voitu taata kaikissa olosuhteissa suojelutoimenpiteistä huolimatta. Huoltoasemalle ei myönnetty ympäristölupaa ja se joutui tämän vuoksi lopettamaan toimintansa. Valittaja katsoi valituksessaan, että ympäristölainsäädäntö rikkoi EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan ja sen 1 artiklan turvaamaa omaisuuden suojaa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi *Huoltoasema Matti Eurénoy ja muut v. Suomi* -päätöksessään, että Suomi oli toiminut harkintamarginaalinsa rajoissa. Pohjaveden pilaantumisriski nähtiin mahdollisena skenaariona, ja jos pohjavesi saastuisi, sitä olisi erittäin vaikea tai mahdoton puhdistaa. Tämän päätöksen myötä EIT vahvisti tulkintalinjaa, jonka mukaan ympäristönsuojelulliset intressit voivat toimia hyväksyttävänä perusteina rajoittaa ympäristönsuojelun kanssa ristiriidassa olevia ihmisoikeusnormeja, kuten tässä tapauksessa omaisuudensuoja. Päätös oli hyvin merkittävä punnittaessa omaisuuden suojan ja ympäristönsuojelullisten intressien keskenään kilpailevia etuja toisiinsa. Ympäristöluvan epäämisen tarkoituksena oli EIT:n mukaan yleisen edun mukainen tavoite eli ympäristön suojelu. Millekään toiminnalle, mikä aiheuttaisi vaaraa veden pilaamisesta, ei voitaisi myöntää lupaa. Veden pilaamisen kielto oli täten ehdoton ja EIT katsoikin, että kysymyksessä olivat hyvin tärkeät yleiset intressit. Valittajien ja yleisen edun välille oli löydetty oikeudenmukainen tasapaino, vaikka se tässä tapauksessa tarkoittikin puuttumisen huoltoaseman pitäjien omaisuuden suojaan.

Myös EIT:n tapauksessa *Alatulkila ym. v. Suomi* (28.7.2005) oli kyse omaisuuden suojasta, jolla on vahva yhteys ympäristöön ja siihen liittyviin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin²¹². Tapauksessa selvitettiin sitä, loukkasivatko kalastuskiellot vesialueiden omistajien tai kalastajien omaisuuden suoja. Valittajina olivat Pohjanlahden vesialueiden omistajat tai kalastajat, jotka toimivat asianomaisten kalastuskuntien ja jakokuntien edustajina. Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio kielsi Tornionjoen kalastussäännön nojalla lohen ja meritaimenen kalastuksen kyseessä olevilla merialueilla vuosina 1996 ja 1997. Samoina vuosina toukokuusta heinäkuuhun myös muiden kalalajien kalastus kiellettiin kiintein välinein samoilla merialueilla. Lisäksi lohen ja meritaimenen

²¹² Omaisuuden suojan ja ympäristönsuojelullisten seikkojen yhteydestä EIT:n käsiteltäväksi on tullut myös tapaus *Taivalaho v. Suomi* (12.12.2006) sekä ihmisoikeustoimikunnan käsiteltäväksi tapaus *Porsanger ja muut v. Suomi* (17.1.1996) koskien Tenon kalastussopimuksen kalastusrajoituksia, mutta valitukset ovat aiheettomina jätetty tutkimatta. Tornionjoen kalastusta koskevassa tapauksessa *Stark ym. v. Suomi* (9.10.2007) EIT katsoi, ettei valituksen tutkimisen jatkamiselle ollut perusteita. HE 239/2016 vp s. 22–23 viittaa tapauksiin.

kalastus jokialueella kiellettiin, pois lukien käsin pidettävien välinein kalastaminen, joka sallittiin tiettyinä päivinä toukokuusta elokuuhun. Rajajokikomission asettamat kalastuskiellot koskivat joitakin vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta kaikkea kalastusta jokialueella syys-lokakuussa vuosina 1996 ja 1997. Tapauksen valittajat katsoivat, että kalastuskiellot loukkasivat heidän omaisuutensa suojaa ja asettivat heidät eriarvoiseen asemaan toisiin lähivesistöjen kalastajiin verrattuna.

Alatulkkila ym. v. Suomi -tapauksessa EIT myönsi valittajien vesialueiden omistukseen liittyvät kalastusoikeudet, joihin myös 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan 2 kohdan omaisuuden valvonta kohdistui. EIT katsoi, että valittajien omaisuuden suojaan puuttuminen oli ollut oikeutettua ja toimenpiteet olivat olleet lainmukaisia ja oikeasuhtaisia. Omaisuuden suojaan puuttuminen oli perustunut hyväksyttävään ja tärkeään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen, toisin sanoen kalakantojen suojeluun. Toimenpiteiden ajoituksessa ja soveltamisessa oli myös otettu paikalliset olot huomioon eikä valittajien kalastusoikeutta ollut tehty täysin tyhjäksi; lisäksi ammattikalastajilla oli mahdollisuus vaatia korvauksia taloudellisista menetyksistään. Päätöksessä EIT katsoi yksimielisesti, että *Alatulkkila ym. v. Suomi* -tapauksessa kalastusrajoitukset eivät olleet ongelmallisia omaisuudensuojan kannalta, eikä tapauksessa näin ollen ollut rikottu EIS:n 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaa. Tämä ratkaisu vahvisti osaltaan sitä merkittävää tulkintalinjaa, jonka mukaan ympäristönsuojelulliset intressit ja tavoitteet muodostavat hyväksyttävän perusteen rajoittaa ihmisoikeusnormeja, jotka ovat ristiriidassa ympäristönsuojelun kanssa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *Posti ja Rahko v. Suomi* (24.9.2002) oli *Alatulkkila ym. v. Suomi* -tapauksen lailla kyse kalastusrajoituksista. Valittajien mukaan asetuksella perustetut kalastusrajoitukset olivat kalastajien oikeuksia loukkaavia ja heitä syrjiviä suhteessa avomerikalastajiin. Valittajina toimivat Pohjanlahden rannikkoseudun kalastajat, jotka olivat tehneet valtion kanssa kalavesistä vuokrasopimuksen. Kalakantojen turvaamiseksi maa- ja metsätalousministeriö oli antanut vuodesta 1986 lähtien kalastuslain nojalla asetuksia, joilla kalastusta rajoitettiin. Rajoitukset kohdistuivat valittajiin koskien tiettyjä kalastusvälineitä, kalastusaikoja ja kalavesiä. EIT katsoi päätöksessään, että vuokrasopimukseen perustunut valittajien oikeus tiettyyn kalastukseen valtion vesillä oli nähtävä kalastajien omaisuudeksi 1 lisäpöytäkirjan perusteella. Näin ollen asetuksilla perustetut rajoitukset tarkoittivat tuon omaisuuden käytön valvontaa, kuten 1 artikla 2 kohta asiasta sääntelee. EIT yhtyi hallituksen ja oikeusasiamiehen

kantoihin ja näki valittajien oikeuksiin puuttumisen oikeutettuna. Puuttuminen oli perustunut lakiin ja sen tarkoituksena oli yleisen edun turvaaminen, tässä tapauksessa kalakantojen säilyminen. Kalastusrajoitukset oli myös toteutettu tavoitteeseen nähden oikeasuhtaisin toimenpitein ja kalastusoikeuksien rajoittaminen asetuksilla omaisuuden käytön kontrolloikeinona mahtui valtion harkintamarginaalin piiriin. Valittajat eivät olleet myöskään menettäneet täysin oikeuttaan kalastaa, ja lisäksi he olivat saaneet kalastuskiellon johdosta korvausta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamia päätöksiä tarkastellen ympäristönsuojelu voidaan tänä päivänä nähdä sellaisena yleisenä intressinä, jonka perusteella on mahdollista puuttua omaisuudensuojan alaan. Julkinen intressi on joissakin tapauksissa ohittanut yksityisen intressin. Tämä tulee esiin Suomen koskevassa EIT:n ratkaisussa *Huoltoasema Matti Eurénoy ja muut v. Suomi*, jossa pohjaveden saastumisriski nähtiin niin suureksi, että ympäristölupa evättiin. Ympäristönsuojelulle on siis tunnustettu tärkeä, yleistä etua palveleva yhteiskunnallinen merkitys. Kansallisesta näkökulmasta tarkasteltuna omaisuudensuojan asema on tasoittunut ja sen aiempi ylivalta on syrjäytynyt, ei ainoastaan kansallisen ympäristöperusoikeussäännöksen olemassaolon myötä, vaan myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden soveltamiskäytännön seurauksena.

Siitä huolimatta, että Suomi nähdään valtiona, jossa ihmisoikeudet toteutuvat laajasti, se saa säännönmukaisesti EIT:lta tuomioita tapahtuneista ihmisoikeusloukkauksista. Tuomiot koskevat suurimmalta osin pitkittyneitä oikeudenkäyntejä. Ilman pitkää historiallista kehityskaarta Suomen ihmisoikeuskulttuuri laajemmin käsitettynä on vakiintumattomana vasta muotoutumassa. Tästä huolimatta ihmisoikeusnormien kriittinen tarkastelu on tärkeää; jos epäkohtia löytyy, tulisi pohtia miten ne on mahdollista muuttaa. Samoin tulisi selvittää, keitä normit tosiasiassa suojaavat ja erityisesti onko olemassa osapuolia, jotka saattavat jäädä tehokkaan suojan ulkopuolelle. Yleisesti ottaen ihmisoikeussopimukset ja niistä johdetut käsitteet muodostavat elävän kokonaisuuden, jota on tulkittava nykyajan edellytyksin. Tässä jatkuvassa muutosliikkeessä kaikkien osallisten on oltava aktiivisesti mukana. Ihmisarvon ja ihmisoikeudet lakiensa perustaksi legitimoineen yhteiskunnan tulee täten myös toiminnallaan todistaa ansainneensa nimikkeen oikeus- ja ihmisoikeusvaltio.

4.3 EU:n perusoikeuskirja

Euroopan unionin kansalaisten perusoikeudet määritellään Lissabonin sopimuksen myötä (*Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta*) kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ratifioitua, vuonna 2009 voimaan tullessa EU:n perusoikeuskirjassa (2000/C 364/01). Unionin jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovan asiakirjan 52 artiklan 3 kohdassa määritellään perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen välisestä suhteesta. Artiklan perusteella Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa vähimmäistason perusoikeuskirjassa tunnustetuille vastaaville oikeuksille, vaikkakaan mitään estettä EIS:sta laajemmalle suojalle ei ole. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön on nähty sisällytetyksi EU:n primaarioikeuden tasolla. EIT:n oikeuskäytäntö on täten huomioitava EU-oikeudessa, ja EU-tuomioistuin viittaakin tänä päivänä johdonmukaisesti EIT:n tulkintakäytäntöön.²¹³

Sekä omaisuudensuoja että ympäristönsuojelu ovat kumpikin määriteltyinä EU-oikeudessa. Omaisuudensuoja nauttii perusoikeussuojaa unionin oikeuden piirissä ja sitä koskeva 17 artikla EU:n perusoikeuskirjassa vastaa pitkälti EIS:n vastaavaa sopimusmääräystä. Siinä jokaiselle tunnustetaan oikeus nauttia laillisesta hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Kenenkään omaisuudenriisto ei ole oikeutettua muuten kuin yleisen edun sitä vaatiessa. Sen sijaan, ihmisoikeussopimuksesta poiketen, ympäristöön viitataan suoraan perusoikeuskirjan 37 artiklassa. Sen mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti. Siitä huolimatta, että ympäristömyönteisen politiikan edistäminen on yleisen tason ohje, se merkitsee ympäristön vakiinnuttaneen asemansa perusoikeusjärjestelmässä. Artiklasta on johdettavissa neljä ulottuvuutta: ympäristönsuojelun korkea taso, ympäristön laadun parantaminen, läpäisyperiaate sekä kestävä kehityksen periaate. Erityisesti läpäisyperiaate nähdään yhteisön ympäristöpolitiikan merkittävänä, mutta myös haasteellisena tavoitteena. Artikla toimii ennen kaikkea ympäristöllisiä oikeuksia koskevana huomiota herättävänä keskustelunavaajana.²¹⁴

Tavoitteelliset ympäristönormit tai periaatteet eivät itsessään takaa sellaisen tason saavuttamista, jota voisi kuvailla ympäristöongelmien ratkaisemisen tai kielteisten muutosten hidastamisen

²¹³ Pellonpää ym. 2012 s. 92.

²¹⁴ Länsineva 2011b s. 554, Kumpula 2004 s. 211–213.

kannalta riittäväksi²¹⁵. Keskeiset ympäristöongelmat Euroopassa, kuten muuallakin, ovat edelleen pahentuneet. Esimerkiksi vaatimus ”oikeus puhtaaseen ja terveelliseen ympäristöön” -artiklan lisäämisestä perustamissopimukseen tai muunlainen aktiivisuus uusien säännösten tuottamisessa ei ole sama asia kuin säännösten käytännön tehokkuus ympäristöongelmien ratkaisemiseksi. Toki sääntelyn kautta ympäristötavoitteiden painoarvo vahvistuisi ja ympäristöajattelu tulisi sisäistetyksi entistä laaja-alaisemmin eurooppalaiseen oikeusjärjestykseen, mutta todellisuudessa ekologisesti vastuullisen oikeusjärjestyksen luominen niin Euroopassa kuin kansainvälisestikin on vasta alkutaipaleella.²¹⁶ Yleisemmin ottaen perusoikeuskirjan myötä Euroopan unionin perusoikeuslottuvuuden voidaan katsoa vahvistuvan tulevaisuudessa ja EY-tuomioistuimen roolin kasvavan perusoikeuksien yleisten oppien kehittäjänä²¹⁷.

4.4 Kansainvälisen ja kansallisen valvonnan keskinäinen suhde

Kansainvälinen kehitys viittaa siihen, että perus- ja ihmisoikeuksien normatiivinen rooli on jatkuvasti vahvistumassa ja laajentumassa. Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin oikeus ovat limittymässä entistä tiiviimmin osaksi kansallista oikeudellista todellisuutta ja kansallinen oikeusjärjestys kehittyy kiinteässä vuorovaikutuksessa muiden oikeusjärjestysten kanssa. Suomi on myös joutunut uudelleenarvioimaan aiemmat tulkintatraditionsa Euroopan neuvoston ja EU:n tuottamien ratkaisujen valossa. Ylikansalliset valvontaelimet toimivatkin osaltaan tärkeinä dialogin ylläpitäjinä tulkintojen ajantasaisuuden osalta sekä normiston sisällön selventäjinä. Ne tuovat lisäksi olennaisia argumentaation välineitä kansalliseen tuomioistuinkäytäntöön.²¹⁸

Ylikansallisten valvontaelinten limittyminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja eurooppalaistuvan perus- ja ihmisoikeusvuoropuhelun hyväksyminen ovat uusia kohdattavia haasteita, joista jossakin yhteydessä puhutaan jopa oikeuksien vallankumouksena. Perus- ja ihmisoikeuksia ei ole mahdollista sivuuttaa eikä omien traditionaalisten tulkintatapojen puolustaminen esimerkiksi ylimmissä kansallisissa tuomioistuimissa ole nähtävä edes ammattiarvolle soveliaaksi. Eurooppalaistuvaan perus- ja ihmisoikeusdialogiin tulisi lähteä

²¹⁵ Tapio Määttä huomauttaa esimerkinomaisesti, että vaikka Portugalin ja Espanjan valtiosäännöt sisältävät vahvasti muotoillun ympäristöllisen perusoikeussäännöksen, kyseisiä valtioita ei voi tästä huolimatta pitää ympäristöasioiden edelläkävijöinä; Määttä 2001 s. 321.

²¹⁶ Määttä 2001 s. 320–321.

²¹⁷ Viljanen 2001 s. 348.

²¹⁸ Länsineva 2011a s. 349–350, 355.

ennakkoluulottomasti mukaan ja olla näin osaltaan mukana määrittelemässä perus- ja ihmisoikeusopin ja siihen liittyvän keskustelun kehityssuuntaa. Kansallinen tuomioistuin voi näin toimien saavuttaa vakavasti otettavan ja arvostusta ansaitsevan osapuolen roolin eurooppalaisen oikeuden kentällä. Keskustelua voi näin viedä eteenpäin, muutoksia vastustavalle ”jarrumiehelle” ei tämän päivän kansainvälisellä areenalla ole sijaa.²¹⁹

Pekka Länsineva tunnistaa suomalaisessa perus- ja ihmisoikeustraditiossa ja –tuntemuksessa monia kipukohtia ja vinoumia. Esimerkiksi tarkasteltaessa Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, aktiivisesti käytössä ja tuomioistuimissa toisinaan sovellettavana ovat melkeinpä ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimus, KP-sopimus ja lasten oikeuksia koskeva yleissopimus. Tuomioistuinratkaisut, joissa huomioitaisiin esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia turvaavien ihmisoikeussopimusten määräyksiä loistavat poissaolollaan. Myös saamelaisten maaoikeuskysymyksen ratkaiseminen ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen 169 (1989) perusteella ei ole onnistunut. Kansallisen lainvalvojan, eduskunnan oikeusasiamiehen, jatkuva puuttuminen samankaltaisiin ihmisoikeusloukkauksiin ei ole saanut julkista valtaa puuttumaan asioiden kulkuun. *Länsineva* ehdottaa käyttöön otettavaksi erilaisia taloudellisia kannusteita ja sanktioita, jotka ohjaisivat julkisen vallan päätöksentekoa ja resursseja kohti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, eikä niitä voisi silloin sivuuttaa, kuten tänä päivänä usein tapahtuu. Myös tuomioistuinten ratkaisulinjoista on mahdollista vetää sellainen johtopäätös, että ihmisoikeusvaatimuksia ei oteta huomioon, vaan ennemminkin pitäydytään omissa traditioissa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen edellyttämät tulkinnat otetaan noudatettaviksi vasta pakon edessä ja muiden tulkintavaihtoehtojen puuttuessa. Tällainen toimintatapa antaa aihetta kritiikille.²²⁰

Länsinevan kanssa samansuuntaisesta kehityksestä on havaittavissa viitteitä myös jo aiemmin mainitussa *Viljasen ym.* vuonna 2014 tekemässä selvityksessä ympäristöperusoikeuden toteutumisesta. Projektin tuloksien mukaan Suomen kansallinen oikeuskäytäntö ei heijasta EIT:n tulkintakäytäntöä joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta²²¹. Kansallisista ympäristöasioista ei myöskään valiteta aktiivisesti kansainvälisille valvontaelimille ja yleisesti ottaen

²¹⁹ Länsineva 2011a s. 349–351.

²²⁰ Länsineva 2011a s. 343–346.

²²¹ Esim. KHO 2013:163. Kansainvälisen ja kansallisen toimijan välisestä vuoropuhelusta *lainvalmistelun* osalta ks. tämän tutkimuksen luku 2.5.1. koskien perusoikeuden heikennyskieltoa.

yksilövalitusoikeudet jäävät hyödyntämättä; poikkeuksen muodostavat kuitenkin saamelaisten tekemät valitukset YK:n ihmisoikeuskomitealle vetoamalla KP-sopimuksen 27 artiklaan²²². Vaikka KHO tunnistikin EIT:n tulkintakäytäntöä lausunnossaan luonnoksesta uudeksi kalastuslaiksi²²³, nykyistä KHO:n perustelukulttuuria seuraamalla jää epäselväksi tuomarien asiantuntemuksen ja kansainvälisen tulkintakäytännön aktiivisen seuraamisen todentaminen. Tuomareiden tulisi viestiä avoimemmin tunnistavansa kansainvälistä tulkintakäytäntöä, sillä kattavien perustelujen myötä päätöksenteko olisi läpinäkyvämpää ja avoimempaa takaamalla riittävä vuoropuhelu kansallisen ja kansainvälisten toimijoiden kesken. Perus- ja ihmisoikeuksia ei tulisi nähdä toisistaan irrallisina, vaan keskinäistä vuoropuhelua harjoittavina oikeuksien tulkitsijoina. On muistettava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin edellyttää vakuuttavaa näyttöä (*established convincingly*) siitä, että sen käytäntö on tuomioistuinten ratkaisuisissa huomioitu.²²⁴

Myös suomalaisilla tuomioistuimilla on siis halutessaan mahdollisuus osaltaan toimia perus- ja ihmisoikeusargumentaation kehittäjinä ja välittäjinä. Oikeusministeriön asettaman hallintolainkäytön kehittämistoimikunnan mietinnössä määritellään esimerkiksi KHO:n rooliksi oikeuskäytännön ohjaamis- ja kehittämistehtävä, joka toteutuu perusteellisten ja kestäväällä tavalla argumentoitujen ratkaisujen kautta. Päätökset ja perustelut ovat KHO:lle välineitä, joiden kautta se voi osallistua perus- ja ihmisoikeuksien ja EU-oikeuden kehittämiskeskusteluun kotimaisten ja kansainvälisten toimijoiden kesken ja yhteiskunnassa laajemminkin. Toimikunnan mietinnön mukaan tämä edellyttää niin KHO:n resurssien turvaamista kuin sen ennakkopäätösroolin vahvistamista.²²⁵ Tavoitteena olisi saavuttaa kaksisuuntainen tiedonvälityskokemus, jossa vertailevaa tietoa perus- ja ihmisoikeusnormien soveltamisesta esiteltäisiin, ei pelkästään kansainvälisten tuomioistuinten suunnalta kansalliselle tasolle, vaan myös toiseen suuntaan eli tehden maailmalle tunnetuksi innovatiivisia suomalaisia perus- ja ihmisoikeussovelluksia²²⁶.

²²² Ks. mm. *O. Sara et. al. v. Suomi* (431/1990, 9.7.1991), *Länsman I* (Comm. 511/1992, 26.10.1994), *Länsman II* (Comm. 671/1995, 22.11.1996) ja *Länsman III* (Comm. 1023/2001, 17.3.2005).

²²³ KHO:n lausunto HE 192/2014 vp:sta maa- ja metsätalousministeriölle Dnro H 488/13, 23.1.2014 s. 1–3. Lausuntoa on käsitelty myös luvussa 3.2.1.

²²⁴ Viljanen ym. 2014, myös artikkeli Viljanen ym. 2016.

²²⁵ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö: Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken, s. 131.

²²⁶ Länsineva 2011a s. 351.

5 LOPUKSI

5.1 Uusi omistamisen käsite

Omistamisen käsite ja luonnonvarojen käyttö ovat jatkuvassa muutostilassa yhteiskunnallista kontekstia mukaillen. Kaukana menneisyydessä on se idealisoitu ja myyttinen kuva agraariyhteiskunnan vapaasta talonpojasta, jonka oli mahdollista rakentaa hyvinkin esteettömästi mailleen ja hyödyntää tuottavasti kiinteistöään suurta taloudellista hyötyä maksimoiden. Tänä päivänä tuo toiminta on sovitettava yhteen lukuisten yhteisöllisten ja ympäristöllisten vaatimusten kanssa.²²⁷ Artikkelissaan *Markku Oksanen* ja *Anne Kumpula* puhuvat eräänlaisesta omistusoikeuksien kulumisesta, *eroosiosta*, tai omistajan vallan asteittaisesta katoamisesta laaja-alaisen ympäristösääntelyn seurauksena²²⁸. Terminä eroosio on hyvinkin osuva käsite sille, mitä ennestään erityisen vahvalle omaisuudensuojalle on tapahtunut viime vuosikymmeninä.

Ekologiaan liittyvät rajoitteet ovat muuttaneet perinteisen yksityisomistuksen käsitettä. Omistajan oletettu rajaton vapaus käyttää luonnonvaroja vapaasti haluamallaan tavalla on muuttunut tämän päivän ympäristöhuolen ja sen tunnustamisen muodostuessa osaksi omistamisen instituutiota ja luonnonvarojen normaalia käyttöä. *Oksanen* ja *Kumpula* mainitsevat, että omistaminen sosiaalisena käytäntönä on joutunut uudelleen määriteltäväksi ympäristösääntelyn vakiintumisen vuoksi, jolloin omistaja yhdessä muun yhteiskunnan kanssa määrittelee, miten omaisuutta on asianmukaista käyttää. Ympäristösääntelyn lisääntyminen on muuttanut omistamisen käsitettä myös todistustaakan kääntymisenä; omistajan on joissakin tapauksissa osoitettava toimintansa harmittomuus, ei enää välttämättä niin, että haitankärsijän olisi osoitettava kärsimyksensä. Toisaalta *Oksanen* ja *Kumpula* huomauttavat, ettei todistustaakan paikantuminen ole täysin vakiintunut; yhä edelleen saattaa käydä käytännössä niin, että todistustaakka on ympäristöperusteisia rajoituksia vaativalla taholla. Todistustaakan kääntyminen on selvästi huomattavissa kuitenkin erityisesti suurhankkeiden rakentamisten yhteydessä. Ympäristösääntelyn lisääntyessä toimiin vaaditaan enakkohyväksyntä esimerkiksi luvan ja YVA-menettelyn²²⁹ läpäisemisen muodossa. Toimijalla on lisäksi velvollisuus tiedottaa hankkeesta sen vaikutuspiirissä oleville ja sisällyttää prosessiin kattavat osallistumismahdollisuudet. Tähän liittyy myös kansainvälisesti vuonna 2001 voimaan tullut

²²⁷ Länsineva 2002 s. 150.

²²⁸ Oksanen-Kumpula 2005 s. 64.

²²⁹ YVA-lain (252/2017, voimaan 16.5.2017) uudistuksen tarkoituksena on parantaa ihmisiin, luontoon, rakennettuun ympäristöön ja luonnonvaroihin vaikuttavien hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnin sujuvuutta ja vaikuttavuutta.

Århusin sopimus, joka sisältää oikeuden informaatioon sekä osallistumisoikeuden ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Käytännön haasteen muodostavat kuitenkin pienimuotoiset luontoon vaikuttavat toimenpiteet ja niiden säätelyn toimeenpaneminen, sillä maanomistajalle näillä voi olla suurhanketta merkittävämpi kasautuva ympäristömerkitys.²³⁰

Jos omistamisen normit ja ympäristönormit nähdään ristiriidassa keskenään, kuten usein tapahtuu, on myös perinteinen omistaminen sisäisesti jännitteinen. Omistamista säätelevät useat sosiaaliset normit ja moraaliset arvot, ja näiden välillä vallitsee jatkuva määrittelyprosessi. Täydellistä omistamisen vapautta ei luonnollisesti ole olemassa, sillä omaisuuden hyödyntämistä rajoittavat velvollisuus kunnioittaa muiden oikeutta omaisuuteen, olla vahingoittamatta muita henkilöitä tai heidän omaisuuttaan sekä olla tuhoamatta yhteisiä ympäristöarvoja. Vastuulla pidättäytyä käyttämästä omaisuutta yleisen edun vastaisesti on ollut erityinen painoarvo jo Ranskan ihmisoikeusjulistuksen ajoista lähtien, ja sillä on sitä edelleen.²³¹ Ympäristövastuu rajoittaa omistusoikeutta, ja oli kyseessä sitten yksityinen tai yleinen intressi, omistamiseen on luvallista puuttua. Oletus vapaudesta, joka sisältää *prima facie* oikeuden hyödyntää omaisuutta, ei täten vie pohjaa omistamista rajoittavilta säännöiltä.²³² Perusoikeuskokonaisuus koostuukin sekä oikeuksien että velvollisuuksien osista, eikä omaisuus oikeudella näin ollen ole prioriteettia ympäristövastuuseen nähden; kaikki perus- ja ihmisoikeudet ovat jakamattomia eikä niiden välillä vallitse hierarkia-asetelmaa.

Omistamista ei voi definoida vain muuttumattomaksi käsitteeksi tai ideaalisesti vakiosisältöiseksi, sillä sen substanssi vaihtelee lukuisten eri muuttujien vaikutuksesta osana kompleksista yhteiskuntaa ja juridista järjestelmää. Samanlainen moraalinen ja juridinen kohtelu ei päde kaikkiin omistamisen kohteisiin, eikä aina ole edes täysin selvää, kuka on omistaja tai kenen määrittelemää on objektin käyttö. Omistuskäsitteitä tuleekin tarkastella laajemmassa historiallisessa yhteydessä; konflikti erilaisten omistuskäsitysten ja ympäristönsuojelun tarpeiden välillä voidaan ratkaista määrittelemällä omistaminen ja omistusoikeudet uudelleen huomioonottamalla luonnonvarojen ekologinen merkitys tai korostamalla kaikkien elämänmuotojen ekologistia rajoja heijastamalla ne yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Muutokset yhteiskunnallisissa tavoitteissa ja arvomaailmassa

²³⁰ Oksanen-Kumpula 2005 s. 54–57.

²³¹ Oksanen-Kumpula 2005 s. 54–58.

²³² Oksanen-Kumpula 2005 s. 58–59.

muuttavat näin ollen myös olemassa olevaa omistusinstituutiota. Omistamisen vihertyminen vaatii myös omistajien asennetasolla tapahtuvaa muutosta.²³³ Ympäristövastuullisesti ajatellen käytännön toimien on kuitenkin tapahduttava maanomistamisen rajojen poikki, sillä ekologiset prosessit eivät luonnollisesti rajoitu ihmisten määrittelemien hallinnollisten ja omistuksellisten rajojen mukaisesti. Tämä vaatii maanomistamisen rajat ylittävää kollektiivista hallintaa ja yhteistoimintaa suojelun ja kestäväen käytön strategioiden avulla.

Euroopan unionin 1990-luvulla luoma suojeluverkosto Natura 2000²³⁴ on yksi esimerkki niin sanotusta vihreästä omistamisesta ja erityisesti siihen liittyvistä haasteista. Ongelmitta ja ilman mittavaa arvostelua, erityisesti Suomessa, tämän unioninlaajuisen verkoston käyttöönotto ei sujunut, sillä sen valmistelu suoritettiin maanomistajia kuulematta ja maankäytön osalta se koettiin liian rajoittavaksi. Verkoston tavoitteena on suojella lajeja ja luonnonympäristöä tieteellisin kriteerein. Jos alueelta löytyy suojeltava laji tai arvokas biotoopin alue, se on sisällytettävä verkostoon, ja tämä osaltaan synnyttää omistamiselle ja maankäytölle rajoituksia muun muassa kieltämällä luonnonarvoja vaarantavat hankkeet ja asettamalla kaikki merkittävät kehittämishankkeet arvioinnin ja keskustelun alaisiksi Natura-alueiden perustamista ja käyttöä sääntelevän luontodirektiivin mukaisesti²³⁵. Natura 2000 -suojeluverkoston voidaan nähdä edustavan tulevaisuuden tyypillistä sääntelymuotoa, johon voi liittää määreet 'tehokas suojelu', 'ihmisten aktiivinen osallistuminen' ja 'verkostomenettely'. Näin laajojen asiakokonaisuuksien hahmottaminen ja yhteensovittaminen vaatii kuitenkin onnistuakseen ja menestyäkseen kansalaisten mukaan ottamista jo suunnitteluvaiheessa sekä mahdollisimman avointa kommunikointia.

Nykyaikaisena vihreän omistamisen muotona voidaan nähdä myös niin sanottu luonnonarvokauppa, jossa maanomistaja saa markkinoiden kautta määräytyvän korvauksen metsänsä luontoarvojen säilyttämisestä ja pidättäytymisestä alueensa luontoarvoihin tuhoisasti vaikuttavista toimenpiteistä. Tavoitteena on muodostaa luonnonsuojelusta yksi taloudellisen maankäytön muoto esimerkiksi

²³³ Näin Oksanen-Kumpula 2005 s. 59–60, 64. Tapio Määttä on väitöskirjassaan tutkinut maaomaisuuden käyttöä ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta; erit. II osan 4 luku käsittelee modernia ympäristöoikeutta ja omistusoikeutta s. 114–129, myös s. 518–521, Määttä 1999.

²³⁴ Natura 2000 –verkostoon kuuluvien alueiden suojelutavoitteet toteutetaan alueesta riippuen mm. luonnonsuojelulain, erämaailain, maa-aineslain, vesilain, ulkoilulain, koskiensuojelulain tai metsälain mukaisesti. Jos maankäyttöä joudutaan rajoittamaan voimakkaasti, alue suojellaan luonnonsuojelulain nojalla, jossa säädetään myös maanomistajalle maksettavista korvauksista.

²³⁵ Euroopan neuvoston direktiivi 92/43 EY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, annettu 21.5.1992.

puunkaadoon tai turpeennostoon rinnalle. Luonnonarvokaupassa oleellista on järjestelmän perustuminen maanomistajan omaan vapaaehtoisuuteen tarjota aluettaan suojeltavaksi. Natura 2000 –ohjelmasta poiketen luonnonarvojen kaupasta on pyritty muodostamaan uudenlainen luonnonsuojelullinen menettelytapa, joka olisi ennemminkin asiakaslähtöistä ja joustavaa kuin peruuttamatonta ja ylhäältä alaspäin osoitettua. Ongelmallisena voidaan kuitenkin nähdä ympäristöperusoikeussäännöksen myötä nimenomaan korvausjärjestelmä ja sen perusteltavuus; miten määritellään luonnon normaali hyödyntäminen? Lisäksi, jos korvauksia myönnetään, muodostuuko niistä niin välttämättömiä, että luonnonsuojelusta tulee mahdollisesti liian kallista ja mahdotonta toteuttaa. Artikkelissa *Oksanen* ja *Kumpula* pohtivat laajemminkin uuden ekologisen omistamisen käsitettä. Siinä omistusoikeuksien luonne itse asiassa vaihtelisi luonnonvarojen ekologisten piirteiden mukaisesti. Kyse ei olisi enää omistamisesta yksimuotoisena tai muuttumattomana, vaan sen sisältö tulisi määriteltäväksi ekologisten ja luonnonsuojelullisten perspektiivien mukaisesti, jolloin merkitykselliseen suojelualueeseen liittyisi enemmän rajoitteita kuin niitä vailla olevaan.²³⁶

5.2 Tulevaisuuden haasteellinen tulkintaympäristö

Omaisuudensuojan ja ympäristösääntelyn käytännön toteuttamisessa ja yhteensovittamisessa korostuu erityisesti yhdenvertaisuuden toteutuminen. Kansalaisille tulee taata laajat osallistumisoikeudet ja perustavanlaatuinen tiedonsaanti riippumatta henkilön iästä, asuinpaikkakunnasta, varallisuudesta, koulutuksesta tai tietoteknisestä osaamistasosta. Tulevaisuuden haasteina lainsäädännön ja päätösten selkeyttäminen ja kielellinen ymmärrettävyys, sekä mahdollisesti säädösten asettaminen yhteen selkeästi hahmotettavaan lähteeseen, eivät ole vähäpätöisiä seikkoja kansalaisten näkökulmasta. Oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden toteutumisen ehtona on kattava tiedonsaanti, jossa jo valmisteluvaiheen hankkeet saatetaan kansalaisten tietoisuuteen ja varmistetaan osallistumismahdollisuuksien toteutuminen keskustelevuuden ja vuoropuhelun asetelmista sekä mielipiteiden tosiasiallinen vaikutus osana päätöksentekoa.²³⁷ Kansalaisten mielipiteet, esimerkiksi maankäyttöä ja kaavoja koskevista suunnitelmista, tulisi myös

²³⁶ Oksanen-Kumpula 2005 s. 62–63.

²³⁷ Viljasen ym. raportissa esitellään ympäristöperusoikeushankkeen perusteella kehitettyjä suosituksia toimista, joilla ympäristöperusoikeuden toteutuminen olisi mahdollista edistää. Suosituksina ovat mm. säädösviidakon selkeyttäminen, vuorovaikutteisen toimintakulttuurin vahvistaminen sekä viranomaisten keskinäisen yhteistyön ja tiedonvaihdon edistäminen. Nämä suositukset käyvät soveltuvien osin mainiosti myös muiden perusoikeuksien edistämistoimiksi, Viljanen ym. 2014 s. 63–67.

tosiasiallisesti näkyä päätöksenteossa. Hallinnon tulee ansaita luotettavuutensa ja legitiiminsä; tämä onnistuu ainoastaan huomioimalla kansalaiset osana päätöksentekojärjestelmää hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Ylhäältä alaspäin suunnatusta yksipuolisesta määräämisestä osoituksena on muun muassa luvussa 3.4 esitelty talousjätevesisääntelyfarssi, jossa kansalaisilta täyden tyrmäyksen saanutta sääntelyä jouduttiin yleisen mielipiteen painostuksesta muuttamaan ja lieventämään. Tulevaisuuden haasteellisen tulkintaympäristön ihanteellisena päämääränä voidaan pitää omaisuuden suojan ja ympäristövastuun toteutumista toisiaan täydentäen, ei toisiaan vastaan kilpaillen. Toivon mukaan tulevaisuuden suuntaus on tämän kaltainen yhä enenevässä määrin, ei ainoastaan sääntelyn kautta pakotettuna, vaan päinvastoin, jopa omaehtoisesti toteutettuna.

Uutena asiana on 1. lokakuuta 2017 alkaen oikeusministeriön ylläpitämä julkishallinnon lausuntomenettelyä koskeva verkkopalvelu osoitteessa www.lausuntopalvelu.fi, jonka tarkoituksena on tehostaa lausuntomenettelyä, helpottaa kansalaisvaikuttamista ja tiedonsaantia sekä lisätä valmistelun ja lausuntomenettelyn läpinäkyvyyttä ja laatua. Verkkopalvelu tarjoaa kansalaisille, järjestöille ja viranomaisille yhdenmukaisen ja maksuttoman sähköisen palvelun alustan, jossa lausuntopyyntöjä voidaan julkaista, niistä voidaan antaa lausuntoja sekä käsitellä annettuja lausuntoja. Eräs toinen melko uusi menettelytapa osallistumis- ja valitusjärjestelmän rinnalla on vapaamuotoinen ympäristösovittelu, jonka avulla ympäristökiistoja on mahdollista selvittää eri intressiryhmien välillä puolueettoman sovittelijan toimesta²³⁸. Ympäristösovittelua on kuitenkin haasteellisuutensa vuoksi käytetty Suomessa melko harvoin, vaikka osa kiistoista saattaisi ratketa sen avulla jo aikaisessa vaiheessa ja tätä kautta muutoksenhaun tarve mahdollisesti vähentyisi. Jo olemassa olevien uudistusten lisäksi ympäristölupahakemusvaiheeseen liittyvä viranomaisneuvonta on tulevaisuudessa saamassa yhä täsmällisempiä säännöksiä. Tarkoituksena on antaa hakijan pyynnöstä maksutonta neuvontaa sähköisten tietojärjestelmien välityksellä. Valmisteltavana on myös yhden luukun periaatteen toteuttaminen, jossa kehityskohteena ovat ympäristöllisten menettelyjen oikeudellinen sääntely sekä sähköinen asiointi²³⁹. Kaiken kaikkiaan tulevaisuus tulee osoittamaan mitkä ovat parhaat kanavat kansalaisten mahdollisimman kattavaan mukaanottoon osaksi päätöksentekoa kuitenkin kaventamatta liikaa osallistumis- tai muutoksenhakuoikeuksia.

²³⁸ Suomessa ympäristösovittelusta tehtyjä tutkimushankkeita ovat esim. Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa (SOMARI) sekä Saisiko olla ympäristökonfliktisoppaa? -hanke.

²³⁹ Ks. Valtioneuvoston kanslian julkaisema loppuraportti hankkeesta Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa: luettavissa osoitteessa http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/29_Yhden+luukun+periaatteen+toteuttaminen+ymp%C3%A4rist%C3%B6asioissa.pdf/a2c01baa-48f9-4719-88b7-e74ff7837eb7?version=1.0 (viitattu 27.10.2017).

Esimerkiksi jo nyt käytössä olevat uudet sähköiset vaikutuskanavat tai vaikkapa erilaisten seminaarien seuraaminen digitaalisesti ja osallistuminen videoyhteyden kautta erilaisiin kehittämistapahtumiin avaavat uudenlaisia väyliä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Yhdenmukaisuus huomioiden tulee kuitenkin mahdollistaa perinteisten vaikutuskanavien kautta myös sellaisten henkilöiden mukanaolo, joiden ei ole mahdollista tukeutua sähköisten kanavien hyödyntämiseen. Kaikilla ei ole mahdollisuutta navigoida digimaailmassa, tai edes halua siihen.

Yksi pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman²⁴⁰ kärkihankkeista on säädösten sujuvoittaminen. Ohjelman linjaukset hallinnollisten rakenteiden keventämishankkeista muodostavat omat erityishaasteensa kansalaisten osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksien toteutumisen kannalta. Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi tai säilyttämiseksi vähintään nykyisellään ympäristöministeriö on käynnistänyt hankkeen ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon tehostamiseksi ja lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Hanke sisältää ympäristölupamenettelyn keventämisen, ympäristölupahallinnon uudistamisen sekä ympäristölupaprosessin ja -päätösten tietosisällön ja rakenteen kehittämisen²⁴¹. Hallinnollisen lupatoiminnan alaa on kavennettu muun muassa siirtämällä ympäristövaikutuksiltaan vähäisiksi katsotut toimet rekisterimenettelyn piiriin²⁴². Tämä on merkinnyt rekisteröintimenettelyn piiriin siirtyvien toimintojen vaatimusten määrittämisen asetuksen tasolla aiemman ympäristöluvan sijasta. Menettelyyn ei enää sisälly asianosaisten tai muiden tahojen kuulemista, eikä kyseessä ole viranomaisen hallinnollinen päätös, jolloin myös valitusmahdollisuus jää syntymättä. Ympäristövaliokunta on ympäristönsuojelulain muutosehdotusta koskevassa mietinnössään²⁴³ korostanut ympäristöperusoikeuteen nojaten vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen ja laajentamisen muodostavan periaatteellisen lähtökohdan, jonka kautta lupamenettelyn muuttamista tulee tarkastella. Jos ennakkovalvontaa kevennetään, on varmistettava, että jälkivalvonnalla voidaan tehokkaasti puuttua laiminlyönteihin, ja että asian vireille saaminen toimii käytännössä. Ympäristövaliokunta, samoin kuin samaisesta

²⁴⁰ Ratkaisujen Suomi, pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, erit. luku 8 Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen s. 26–27, Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

²⁴¹ Ks. Ympäristöministeriön raportteja 6–8/2008: Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen; Keventämisprojektin (I) loppuraportti, Hallintoprojektin (II) loppuraportti sekä Menettelyt-projektin (III) loppuraportti. Myös Ympäristöministeriön raportteja 20/2009, prof. Erkki J. Hollo: Ennakkovalvonnan keinovalikoiman keventämisenäkymiä, sekä raportti Ympäristölupamenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, luettavissa osoitteessa

file:///C:/Users/K%C3%A4ytt%C3%A4j%C3%A4/Downloads/Ymp%C3%A4rist%C3%B6menettelyjen%20sujuvoittamine n%20ja%20tehostaminen%20(4).pdf (viitattu 27.10.2017).

²⁴² YSL (253/2010), voimaan 1.6.2010, lainvalmisteluaineistona HE 100/2009 vp.

²⁴³ YmVM 1/2010 vp.

ympäristönsuojelulain muutoksesta lausuntonsa antanut perustuslakivaliokunta²⁴⁴, sallivat kuitenkin tässä tapauksessa osallistumisoikeuksien heikentämisen, koska lupamenettelyn piiristä poistuvat toiminnot ovat ympäristön kannalta suhteellisen vähämerkityksellisiä, ja osallistumismahdollisuudet ja muutoksenhakuoikeus tulevat turvatuiksi kaavoitusmenettelyn yhteydessä.²⁴⁵

Viimeisimpänä esimerkkinä ympäristöasioiden lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamisesta on esitysehdotus ympäristönsuojelulain muuttamiseksi niin, että lakiin lisättäisiin uusi 10 a luku koskien uutta ilmoitusmenettelyä²⁴⁶. Sen myötä pelkkä ilmoitusmenettely riittäisi osassa sellaisista asioista, joissa nykyisin tarvitaan ympäristölupamenettely. Esityksen mukaan toiminnanharjoittajan olisi mahdollista aloittaa toiminta 90 päivän kuluttua ilmoituksen jättämisestä, vaikka viranomainen ei olisi vielä ehtinyt tehdä asiasta päätöstä. Ilmoitusmenettely korvaisi ympäristölupamenettelyn muun muassa silloin, kun toiminnan ympäristövaikutukset olisivat suhteellisen vähäisiä tai paikallisia. Eniten ilmoitusmenettelyyn siirtyisi mitä todennäköisimmin eläinsuojia ja esimerkiksi pienehköjä yhdyskuntajätevedenpuhdistamoja. Korkein hallinto-oikeus arvostelee esitystä tiukkaan sävyyn antamassaan lausunnossa. Sen mukaan ympäristönsuojelulain muutosesitys heikentäisi sekä toiminnanharjoittajan että mahdollisten haitankärsijöiden oikeusturvaa. Ilman viranomaispäätöstä toiminnanharjoittaja voisi esimerkiksi sijoittaa eläinsuojan paikkaan, joka myöhemmin katsottaisiin virheelliseksi. Jos suojasta koituisi haittaa, siitä kärsivillä ei olisi viranomaispäätöstä, josta valittaa. KHO:n mukaan esitys kaventaisi perusteettomasti osallistumis- ja muutoksenhakuoikeutta sallimalla valitusoikeuden suppeammalle piirille kuin ympäristölupapäätöksen ollessa kyseessä. Yleistä etua valvovilla viranomaisilla ei olisi lainkaan valitusoikeutta. Lisäksi KHO:n mukaan on ongelmallista, että toimintaa pidetään ympäristönsuojelun tason kannalta merkityksellisenä ainoastaan vaikutusten ilmentyessä voimakkaina tai laajalla alueella. Kuitenkin juuri paikalliset ongelmat ovat haitankärsijöiden ja toiminnanharjoittajan välisen suhteen kannalta kaikkein merkityksellisimpiä, jotka tulevat ratkaistaviksi vain tapauskohtaisesti ja paikallisesti.²⁴⁷

Hallitusohjelmaan sisältyvät hallinnon rakenteiden keventämishankkeet ja tässä tutkimuksessa esimerkkinä esiin nostetut ympäristölupajärjestelmän keventämistoimet muodostuvat kansalaisten

²⁴⁴ PeVL 23/2009 vp.

²⁴⁵ Viljanen ym. 2016 s. 105–108.

²⁴⁶ HE-luonnos 5.9.2017. Ilmoitusmenettelyn on kaavailtu tulevan voimaan aikaisintaan v. 2019 alusta.

²⁴⁷ 10.10.2017 Dnro H 464/17.

kannalta hyvinkin merkityksellisiksi. Osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksien sekä vaikutusmahdollisuuksien heikentymisen voi nähdä tulevaisuuden tulkintaympäristön uusimpana uhkana perus- ja ihmisoikeuksien aktualisoitumiselle. Tämä seikka nousi esiin myös tuomareiden keskuudessa tehdyissä haastatteluissa, joissa tuomarit esittivät huolestuneisuutensa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen deregulaatiohankkeiden ja hallinnollisten rakenteiden keventämishankkeiden edetessä²⁴⁸. Siitä huolimatta, että muun muassa digitalisaation hyödyntämisellä tai turhan sääntelyn purkamisella on mahdollista helpottaa kansalaisten osallisuutta ja osallistuvuutta konkreettisissa käytännön tilanteissa, kansallisen perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden asettamat oikeudelliset reunaehdot tulee huomioida erityisen tarkkaan ja täsmällisesti. Normienpurkamispuheiden ja -kaavailujen osalta tarvitaan mitä ilmeisimmin yhä enemmän avointa ja läpinäkyvää argumentaatiota niin lainsäätäjän, -soveltajien ja laillisuusvalvojien kuin kansalaisten itsensä, oikeusoppineiden ja poliittisten päätöksentekijöiden kesken.

5.3 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen aiheena ja kautta linjan kulkevana punaisena lankana on ollut kahden perusoikeussäännöksen välisen suhteen ja keskinäisen tasapainottamisen tarkastelu. On haasteellista erottaa perusoikeusjärjestelmästä muutama palanen ja tutkia niiden toimivuutta –tai toimimattomuutta– keskenään eri tulkintatilanteissa, sillä perusoikeudet eivät vaikuta vain yksittäisinä elementteinä, vaan ovat osa moninaista ja alati muuntautumisprosessissa olevaa perusoikeuskokonaisuutta hyvinkin monitahoisessa yhteiskunnassa. Kaikki perusoikeustulkinnat tulevatkin suhteutettaviksi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Karttavertauksista lainaten: pelkkä ”kaupunginosakartta” ei riitä oikeudellisen sijaintimme paikallistamiseksi, vaan tarvitsemme perusoikeusjärjestelmää ja valtiosääntöperiaatteita eräänlaiseksi maakohtaiseksi kartaksi. Maapallon ja maanosan laajuisia karttalehtiä puolestaan tarjoavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset.²⁴⁹ Näihin karttoihin suhteutettuna oma oikeusjärjestelmämme jäsentyy ja niiden avulla on helpompi suunnistaa.

Ympäristösäännöksen sisällyttäminen perustuslakiin on muuttanut oleellisesti omaisuudensuojan tulkintaa. Perustuslainsäätäjältä PL 20 §:n kirjaaminen perusoikeuslukuun merkitsi kannanottoa

²⁴⁸ Viljanen ym. 2016 s. 94–95, 109, Viljanen ym. 2014. Tuomarihaastattelut koskivat erityisesti ympäristöperusoikeuden toteutumista.

²⁴⁹ Näin Viljanen 2002 s. 35–36.

ympäristönsuojelullisten päämäärien näkemiseksi painavina yhteiskunnallisina tarpeina, jotka voivat muodostaa hyväksyttävän rajoitusperusteen toista perusoikeutta kohtaan. Ympäristösäännöksen mukaantulo on merkinnyt perusoikeuskokonaisuuden uudelleenarviointia ja perusoikeuksien tarkastelua uudesta ekologisesta perspektiivistä. Vaikka itse omaisuudensuojasäännöstä ei perusoikeusuudistuksessa muutettu, sen ympärillä tapahtuneet muutokset heijastuvat säännöksen tulkintaan ja omistusoikeuden sisältöön. Omaisuudensuojan uusina tulkintoina esiintyvät vastuu huolehtia ympäristöstä ja luonnon monimuotoisuudesta sekä velvollisuudesta olla ryhtymättä luontoa tuhoaviin toimenpiteisiin. Aikakauden arvot ja tarpeet, omistamisen yhteiskunnallinen funktio ja sosiaalinen sidonnaisuus ovat kaikki ajassa ja paikassa vaihtelevia tekijöitä oikeusjärjestyksen sisällä. Näillä kaikilla on merkitystä eri perusoikeuksien välisiin keskinäissuhteisiin ja tätä kautta säännösten tulkintamenettelyyn sekä järjestelmän sisäisiin punninta-asetelmiin. Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisistä mahdollisista kollisiotilanteista on kuitenkin myös oikeustieteen alalla erisuuntaista tulkintaa. Selkeä ero on nähtävissä esimerkiksi *Kai Kokon* ja *Kalevi Laaksosen* väitöskirjatutkimuksia vertailtaessa. *Kokko* perustaa tulkintasuositukseensa biodiversiteettiä turvaavan näkökulman, kun taas *Laaksonen* näkee ympäristöperusoikeuden julistuksenomaisena perusoikeutena antaen etusijan omaisuudensuojalle, ehdottomana näkemälleen perusoikeudelle²⁵⁰. Nämä selkeästi toisistaan poikkeavat näkemykset osoittavat, kuinka oikeusjärjestyksen systematisointi tältä osin on yhä edelleen muotoutumassa, vaikkakin tämän päivän vakiintunut näkemys on kallistumassa PL 20 §:n tunnustamiseen ennemminkin aidoksi oikeudellista merkitystä omaavaksi säännökseksi, ei ainoastaan ohjeelliseksi toteamukseksi. Lainsäätäjän ei voi ylipäättään nähdä säätävän perusoikeussäännöksiä, jotka olisivat oikeudellisesti tyhjiä²⁵¹. Kaiken kaikkiaan oikeudellinen traditio tulkintaa sisältävänä ja dynaamisesti elävänä rakennelmana on yhteiskunnallisia muospaineita heijastava monitahoinen kokonaisuus.

Tutkittaessa omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välistä suhdetta perustuslaillisesta näkökulmasta ja aineiston tarkastelun perusteella tämän tutkimuksen osatehtäväksi nousee yhdenvertaisuuden toteutumisen hahmottaminen. Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Tämä velvoittaa niin lainsäätäjää kuin -soveltajaakin, mutta yllättäen omaisuudensuojan ja ympäristötavoitteiden suojaamisen tasapainon ylläpitämiseksi lainsäätäjälle on jätetty liikkumatilaa punnintatilanteiden tekemisen yhteyteen. Käytännössä tämä saattaa

²⁵⁰ Kokko 2003 s. 6–9, Laaksonen 1998 s. 259.

²⁵¹ Vihervuori 1998 s. 245.

mahdollistaa esimerkiksi omaisuudensuojarajoituskorvausten ali- tai ylikompensaatiotilanteen syntymisen, vaikka pyrkimyksenä on kohdella johdonmukaisesti, objektiivisesti ja yhdenvertaisesti rajoitusten kohteina olevia toimijoita. Yhdenvertaisuussäännöksen perusteella mitään ihmisryhmää ei tule syrjiä toisten kustannuksella, ei myöskään siis esimerkiksi ylikompensoivin normein. Oikeudenmukaisuus, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ovatkin kaikki arvioinnin kohteina silloin, kun ekosysteemin hoidosta ja omaisuuden käytöstä säännellään yhteiskunnallisin päätösin. Tämä ei kuitenkaan välttämättä toteudu, ellei ympäristöoikeudellisen lainsäädännön hajanaisuudesta ja sektorijakoisuudesta siirrytä kohti yhtenäisempää ympäristölainsäädäntöä²⁵².

Vuonna 2014 toteutetussa tutkimuksessa havaittu huolestuttava tulos siitä, etteivät tuomarit viittaa perustuslakiin kokiessaan perusoikeusnormiin viittaamisen tarpeettomaksi, saattaa myös vaikuttaa yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Punnintaa saatetaan kyllä tosiasiallisesti soveltaa päätöksenteossa, mutta jos vastinparia ei kirjata näkyviin, se ei luonnollisesti näy ratkaisuisissa. Kaiken kaikkiaan päätöspäätökset tuskin koskaan voivat olla liian laajat tai perinpohjaiset yleisemminkin ajatellen ja julkisella vallalla olisi tässä asiassa kehitettävää niin lainsäätämisen- kuin soveltamistilanteissa. Esimerkiksi oletus siitä, että ”lainsäätäjällä ei lausu mitään turhaa” voitaisiin jo unohtaa ja lainsäätäjältäkin tulisi vaatia enemmän selkeyttä. Tällä kaikella on vaikutusta päätöksenteon läpinäkyvyyteen, järjestelmän avoimuuteen ja vuorovaikutuksellisuuteen. Myös kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden ja valvontaelinten välinen suhde tulisi olla nykyistä avoimempi ja vuorovaikutuksellisempi molempiin suuntiin toimiva kokonaisuus. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tarjoama viitekehys on erityisen merkityksellinen kansallisen tulkinnan kehityksen kannalta.²⁵³ Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen yleisemminkin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tästä esimerkkinä on hallinnon keventämishankkeiden myötä seurannut osallistumisoikeuksien heikentämisen sallittavuus, jonka laajuuden tarkastelu tulee olemaan tulevaisuuden merkityksellinen haaste.

Omaisuudensuojan ja ympäristönsuojelullisten tavoitteiden saavuttamiseksi uudet innovatiiviset vihreän omistamisen muodot ovat tervetulleita. Natura 2000 –ohjelman pakotetut toteuttamismuodot saattoivat saada aikaan jopa päinvastaisen tuloksen kuin alun perin oli tarkoitettu. Koska vastustus oli laajaa ja uutisoinnissa keskityttiin lähinnä hankkeen

²⁵² Näin Lämsineva 2012 s. 2–6. Ks. tämän tutkimuksen luvut 3.3 ja 3.4.

²⁵³ Viljanen ym. 2014. Tutkimustuloksia on käsitelty tämän tutkimuksen luvuissa 2.5.2 ja 4.4.

mahdottomuuksiin tai syntyneeseen legitimizeettivajeeseen, luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen sääntelyn perimmäisenä tarkoituksena saattoi jäädä prosessissa taka-alalle, vaikka se tärkeydessään olisi kuulunut pääosaan. Samoin viimeaikaisena esimerkkinä talousjätevesisääntelyn liiallinen tiukkuus, taloudellinen mahdottomuus ja kireä aikataulu toimivat mahdollisesti vastoin tärkeää ympäristön tilan parantamisen tavoitetta. Sääntelymuutoksilla on usein lukemattomia vaikutuksia kansalaisten jokapäiväiseen elämään, tämän vuoksi hankkeista tiedottamiseen ja niitä koskeviin osallistumismahdollisuuksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Tulisikin siis välttää juridisen maailmankuvan yksipuolista lähestymistapaa, jota voi kuvailla ”pykälät ensin, elämä sitten” –tyyppiseksi ulottuvuudeksi²⁵⁴.

Vaikka ympäristöoikeudellinen sääntely suuntautuu lähes poikkeuksetta tulevaisuuteen ja erityisesti koskemaan tulevia sukupolvia, hankkeilla on aina vaikutuksensa myös tässä ja nyt. Esimerkiksi haja-asutusalueiden jätevesisääntelyä koskevat valituskierrokset ja ihmisten odottava kanta mahdollisiin määräysten lisälievennyksiin merkitsivät jätevesijärjestelmiä valmistaville yrityksille kaupankäynnin hiljentymistä ja sen seurauksena lomautuksia. Jos yhteiskunnan arvomaailma ja vallitseva mielipide kääntyvät liian tiukkojen tai mahdottomaksi koetun sääntelyn vuoksi jyrkästi ympäristönsuojelua vastaan, on toteutukselle mahdollisesti valittu väärät keinot. Toki omaisuudenkäyttötapoja on pystyttävä valvomaan ja rajoittamaan, mutta ympäristönsuojelullisessa omaisuuden käytön sääntelyssä tulisi ottaa laajasti huomioon kansalaiset sekä kytkennät sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin tekijöihin. Kyseessä on itse asiassa eri toimijoiden muodostama ajallisesti ja alueellisesti toimiva monitahoinen verkosto. Jo erikseenkin omaisuudensuoja ja ympäristönsuojelu ovat itsessään hienovaraisia järjestelmiä; niiden yhteensovittaminen vaatii erityistä herkkyyttä.

Tulevaisuudessa omaisuusstruktuurin ja ympäristöllisten seikkojen yhtäaikainen huomioiminen voisi mahdollisuuksien mukaan perustua nykyistä enemmän vapaaehtoisuuteen ja erilaisiin projekteihin tai toimintamalleihin osallistumiseen²⁵⁵. Uusiin omistamisen muotoihin on jo mahdollista sisällyttää vihreä, ympäristön huomioiva näkökulma. Näiden kahden eri ulottuvuuden yhteensovittaminen vaatii kuitenkin toteutuakseen valmiutta omistajien osalta ja avointa asennetta

²⁵⁴ Karhu-Määttä 2010 s. 80–81.

²⁵⁵ Edellisessä luvussa mainitun luonnonarvokaupan lisäksi tällaisia ovat mm. Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlakampanja, jossa valtio kannustaa maanomistajia perustamaan vapaaehtoisesti omalle maalleen luonnonsuojelualueen ja valtio vastaavasti sitoutuu omasta puolestaan vastaavalla suojelupanoksella, sekä Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden METSO-toimintaohjelma, johon osallistumalla yksityiset metsänomistajat voivat suojella ja hoitaa metsiensä luontoarvoja.

uusia toimintatapoja kohtaan, sekä myös uudenlaista innovatiivisuutta ja teknologiaa. Luomalla perusta uudenaikaisille toimintamuodoille ja ohjauskeinoille, tilaa saavat myös innovatiiviset ajattelumallit, jotka eivät enää välttämättä näe omaisuudensuojan ja ympäristövastuun yhtäaikaista toteutumista vastakkaisina ja konfliktisina.

Omaisuudensuoja, ympäristönäkökulma sekä näiden yhteensovittaminen muodostavat arvolutautuneen toimintaympäristön. Prosessi on jatkuvassa muutostilassa, ja erityisesti ympäristöoikeus on niin moraalisesti kuin poliittisestikin latautunut. Olisi naiivia luulla, että konflikteilta tai yhteentörmäyksiltä välttyttäisiin jatkossakaan, vaikka havaittavissa onkin suuntaus kohti globaaleja, maailmanlaajuisia pyrkimyksiä ympäristön tilan parantamiseen ja korkeamman suojelutason saavuttamiseen. Kahden normijoukon välinen etukäteisesti määritelty tasapainoinen tila ei kuitenkaan absoluuttisesti ole mahdollista, vaan suhde tulee ratkaistavaksi tapauskohtaisesti oikeudellisessa päätöksenteossa. Tämän tutkimuksen keskeinen tendenssi on ollut tutkia, miten ympäristöarvojen arvottaminen yhteiskunnallisesti korkealle on vaikuttanut omaisuudenkäyttöön ja siitä sääntelyyn. Havaittavissa on ollut ympäristöllisen heräämisen muutosvaikutukset aikaisemmasta melko olemattomasta ympäristönsuojelullisesta sääntelystä ja sen vastustamisesta hiljalleen samansuuntaisesti kohti uusia ekologisia omistamisen muotoja ja kokonaisvaltaisempaa sääntelykäsitystä. Tässä tutkimuksessa esimerkinomaisesti esiin nostetun perusoikeuskonkurrenssiopin käyttöönotto voisikin osaltaan ohjata keskittymistä ennemminkin samaan suuntaan vaikuttavien perusoikeussuhteiden määrittelyyn, ei ainoastaan kollisioihin. Myös järjestelmän kokonaisuuden systematisointi, erityisesti ympäristöoikeudellisen lainsäädännön osalta, edesauttaisi nykyisen hajautetun sääntelyrakenteen hallintaa.

Arvonäkökulmasta suuri merkitys on ollut erityisesti ympäristöperusoikeussäännöksen nostamisella perustuslain tasolle perusoikeusuudistuksen myötä, ja tätä kautta sen vaikutuksella aiemmin vahvan omaisuudensuojan ylivoimaisen aseman muuttumiseen. Ympäristöperusoikeuden voi havaita tänä päivänä limittyneen kiinteäksi osaksi kansallista lainsäädäntöämme, viimeisimpänä turvetuotantoon liittyvän ympäristönsuojelulain 13.1 §:n myötä. Osana perusoikeuskokonaisuutta omaisuudensuoja ei ole enää sen tosiasian ulottumattomissa, että kansallinen valtiosääntömme on ekologisoinut. Tänä päivänä tunnustetaan ympäristöstä huolehtimisen mahdollistavan tavallisesti myös omaisuuden suojan toteutumisen. Pilaantunut luonto laskee omaisuuden arvoa, vaikkakin nykyisin ympäristö huomioidaan laaja-alaisesti myös ei-taloudellisten mittareiden pohjalta; kaikki ei

suinkaan ole ainoastaan rahassa mitattavissa. Matkamme ”globaalina ympäristökansalaisena” on alkanut, mutta se on kovin kesken. Meille kaikille kohdistetussa ympäristövastuullisessa perustuslakihaasteessa riittää vielä paljon tekemistä. Johdantokappaleessa mainittuja Anne Frankin sanoja siteeraten, sekä erityisesti ympäristöperusoikeussäännöstä toteuttaen, ympäristön -ja maailman- parantamisen velvollisuus, vastuu ja mahdollisuus on aivan kaikilla.